Para além do Direito Penal: O ensino sobre gênero nas escolas como política pública de prevenção - uma análise do Distrito



ANTONIA CARNEIRO

UniCEUB
Centro Universitário de Brasília

Aldenir Carneiro Silva, Antonia,

O ensino sobre gênero nas escolas como política pública de prevenção / Antonia Aldenir Carneiro Silva, Brasília.

179p.

ISBN: 978-85-7267-177-4

1: Gênero. 2: Violência doméstica.

1: Título.

CDD:

CDU:

AGRADECIMENTOS

A Angélica Carneiro, minha mãe, expressão do meu carinho e afeto, cuja ancestralidade feminina eu tenho orgulho de descender.

À Luciana Carneiro, minha irmã, meu alicerce e meu aconchego, mulher forte que me inspira incondicionalmente.

A meus filhos, fonte inesgotável do meu amor, que experimentaram a renúncia de parte do meu tempo ao lado deles.

A Antônio Carneiro, meu falecido pai, que me ensinou os valores da dedicação e da honestidade.

A Ulisses Silva, meu companheiro de jornada e minha fonte renovada de esperança.

Ao Prof. Dr. Bruno Tadeu Bounicore, meu orientador, pelo apoio e pela compreensão. Gratidão pela confiança e por me guiar, de forma simples e objetiva, pelo caminho adequado.

Aos professores e à professora que integraram a banca de qualificação e defesa, Prof. Dr. Sandro Lúcio Dezan e Prof.ª Dr.ª Olgamir Amância. Obrigada por aceitarem fazer parte deste trabalho e pelas valiosas orientações.

À Defensoria Pública do Distrito Federal, por ter me concedido a inesquecível e valorosa experiência de laborar, por dois anos, como Defensora Pública Chefe no Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDM	Conselho dos Direitos da Mulher do Distrito Federal
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEDF	Conselho de Educação do Distrito Federal
CEJIL	Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional
CFEMEA	Centro de Estudos Feministas e Assessoria
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLADEM	Comitê Latino Americano de Defesa dos Direitos da Mulheres
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONDEGE	Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos
DEAM	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher
EAPE	Subsecretária de Formação Continuada dos Profissionais da Educação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
GDF	Governo do Distrito Federal
GDHD	Gerência de Educação em Direitos Humanos e Diversidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JVDFM	Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
LBD	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LBT+	Lésbicas, Bissexuais e Transgênero e outras identidades de gênero
MEC	Ministério da Educação
MPVE	Maria da Penha vai à Escola
NG/MDFT	Núcleo de Gênero do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NJM/TJDF	Núcleo Judiciário da Mulher do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

NUDEM/DPDF	Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres da Defensoria Pública do Distrito Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU Mulheres	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
PDE	Plano Distrital de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRAD	Prática Reflexiva da Aprendizagem Desenvolvida
SEDF	Secretaria de Educação Distrito Federal
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SOE	Serviço de Orientação Educacional
SPM	Secretaria Especial de Políticas Públicas pelas Mulheres
SSP/DF	Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal
SUBIN	Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UNIEB	Unidade de Educação Básica

Eu decidi que não há nada de errado em se considerar feminista. Então, eu sou uma feminista e todas nós deveríamos ser feministas, porque feminismo é uma outra palavra para igualdade.

Malala Yousafzai

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS **4**

INTRODUÇÃO **9**

CAPÍTULO 1. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE ENSINO COM VISTAS À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO **17**

1. INTRODUÇÃO 17

2. A *POLICY ANALYSIS*: CONCEITOS, INSTRUMENTOS E APORTES TEÓRICOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 17

2.1 Noções iniciais acerca da Análise da Política Pública e o ensino sobre as questões de gênero nas escolas *17*

2.2 Polity, politics ou policies: os conceitos que interessam às políticas públicas primárias de enfrentamento à violência doméstica contra a mulheres *23*

2.3 Planos, programas e projetos: a necessidade de materialização da política pública do ensino sobre gênero *26*

3. DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ARRANJO DE POLÍTICA PÚBLICA COM VISTAS À LEGITIMAÇÃO DO ENSINO SOBRE AS QUESTÕES DE GÊNERO NAS ESCOLAS 29

3.1 Do imperativo de institucionalizar uma política educacional para a prevenção da violência de gênero no Distrito Federal *30*

3.2 Da legitimação do ensino com perspectiva de gênero nas escolas: superando a compreensão de Políticas Públicas de Governo versus de Estado *37*

3.3 O ciclo da política pública: uma análise das etapas para a execução da política de educação com perspectiva de gênero *42*

3.4 IMPLEMENTAÇÃO *TOP DOWN VERSUS BOTTOM UP*: REFLEXÕES SOBRE A OITIVA DOS ATORES ENVOLVIDOS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE GÊNERO 53

CONCLUSÕES 57

CAPÍTULO 2. LIMITES DO DIREITO PENAL PARA A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO DISTRITO FEDERAL **61**

INTRODUÇÃO 61

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS FEMINISTAS: ORIGENS, EVOLUÇÃO E SUAS INFLUÊNCIAS NORMATIVAS PARA A SEARA CRIMINAL 62

2.1 As contribuições das correntes feministas epistemológicas e a inserção da perspectiva de gênero na Criminologia *63*

2.2 O percurso dos movimentos feministas e a sua influência para o Direito Penal Brasileiro *72*

2.3 O quadro de expansão do arcabouço normativo em relação às questões de gênero: do sistema internacional de direitos humanos ao Direito Penal brasileiro *80*

2.4 Discussões teóricas sobre os movimentos minimalistas versus de expansão/criminalização *88*

3. DA NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E AS LIMITAÇÕES DO DIREITO PENAL PARA REDUZIR A CRIMINALIDADE DE GÊNERO: O CASO DO DISTRITO FEDERAL 96
3.1 Para além do Direito Penal: uma atuação global que compreenda as políticas públicas de prevenção *97*
3.2 A insuficiência do Direito Penal para a redução dos índices de violência doméstica contra as mulheres no Distrito Federal *103*
CONCLUSÕES 108

CAPÍTULO 3. UMA EDUCAÇÃO TRANSVERSAL E MULTIDISCIPLINAR COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: DELINEANDO CONTORNOS E DESAFIOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ARRANJO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DO DF **113**

INTRODUÇÃO 113
2. O IMPERATIVO DO ENSINO DAS QUESTÕES DE GÊNERO SOB O ENFOQUE DA TRANSVERSALIDADE E DA MULTIDISCIPLINARIEDADE 114
2.1 Os alicerces teóricos contidos no Currículo em Movimento *114*
2.2 A importância da abordagem transversal e multidisciplinar revelada pela pesquisa empírica *119*
3. DELINEANDO ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO ENSINO PARA A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES A PARTIR DO "MARIA DA PENHA VAI À ESCOLA" 125
3.1 Maria da Penha vai à Escola: da produção de materiais públicos e gratuitos ao fomento das boas práticas pedagógicas *127*
3.2 A atuação do MPVE junto às Regionais de Ensino ou diretamente nas Escolas *131*
3.3 A atuação do MPVE na formação das/dos profissionais da Secretaria de Educação junto à EAPE *134*
3.4 Quadro síntese dos arranjos institucionais de atuação do MPVE *139*
4. OS DESAFIOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ARRANJO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO SOBRE AS QUESTÕES DE GÊNERO NAS ESCOLAS 142
4.1 Da necessidade de aumentar o alcance da formação e de ampliar o envolvimento dos gestores *142*
4.2 Da apropriação da política pública para além da Parceria do Maria da Penha vai à Escola *149*
4.3 Do imperativo de juridificação de um plano de trabalho regional e da importância de inserir as ações no projeto político e pedagógico da escola *155*
4.4 Da inserção do conteúdo no Programa Nacional do Livro e do Material Didático e da cobrança em avaliações/exames de admissão. *168*

CONCLUSÕES FINAIS **174**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **185**

INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Mundial de Saúde (2002, p. 112), a violência contra a mulher é um fenômeno complexo e multifacetado, cujo enfrentamento exige um conjunto de políticas públicas articuladas, que necessita de uma abordagem multissetorial em diversos níveis. No âmbito da prevenção da criminalidade, estudiosos mais recentes (Brantingham e Faust, 1976) sugerem a atuação em três planos, a saber: prevenção primária (antes que a violência ocorra), secundária (intervenções precoces, que alcançam indivíduos ou vítimas em situação de risco) e terciária (após a prática da violência, no sentido de dar apoio à vítima e de responsabilizar o autor).

A previsão de políticas públicas voltadas para a prevenção da violência contra a mulher está inserida no § 8º do art. 226 da Constituição Federal (Brasil, 1988), bem como em diplomas internacionais que já foram internalizados no direito brasileiro, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Brasil, 1996) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Brasil, 2002). Especificamente em relação à prevenção primária, o inciso IX do artigo 8º da Lei Maria da Penha prevê "o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher" (Brasil, 2006).

No mesmo sentido, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos -PNEDH, demarcando a inserção do Estado brasileiro no Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos - PMEDH, prevê ações programáticas no sentido de "fomentar a inclusão, no currículo escolar, das temáticas relativas a gênero [...], bem como todas as formas de discriminação e violações de direitos" (Brasil, 2018, p. 20). No âmbito do Distrito Federal, o Plano Distrital de Educação - PDE, vigente durante o decênio de 2015 a 2024, fez constar – ainda que de forma tímida - "a reestruturação do currículo com ênfase na formação humanística, na cultura de paz e no respeito às diferenças étnicas, religiosas, sociais, sexuais e de gênero" (Brasil, 2015, p. 63).

Anos mais tarde, foi promulgada a Lei Distrital nº 5.806/2017 que "dispõe sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal". Na mesma toada, a Lei Distrital nº 6367/2019 estabeleceu "a inclusão

do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal do currículo nas escolas públicas do Distrito Federal" (Distrito Federal, 2019). Outrossim, há também a Lei nº 6325/2019, que institui a Semana Maria da Penha nas Escolas, a ser realizada anualmente no mês de novembro (Distrito Federal, 2019).

No dia 10.06.2021, foi sancionada a Lei Federal nº 14.164/2021, que alterou o § 9 do artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases para incluir o conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da Educação Básica e instituiu a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, a ser realizada anualmente, no mês de março (Brasil, 2021).

É certo que a previsão normativa, por si só, não implica a materialidade da política pública atinente ao ensino para a prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher nas escolas. É preciso reconhecer que muitos são "os exemplos brasileiros de 'leis que não pegam', 'programas que não vingam' ou projetos de solução de problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação" (Secchi, 2010, p. 45). A política pública "não nasce com a norma, mas é ela que põe a norma", uma vez que "o amadurecimento político dos contornos da ação é que desencadeia a sua formalização institucional, quando então a norma passa a lhe conferir existência oficial" (Bucci, 2013, p. 162).

O conceito de institucionalização é desenvolvido Dallari Bucci – e por outros autores - que busca correlacionar o Direito e as Políticas Públicas. Segundo a autora, institucionalizar significa formular um "feixe de ações organizadas" por meio de diretrizes racionais e sistematizadas, que se desprende da pessoa que o instituiu e passa a ter vida própria (2013, p. 154). Para Bucci, "a institucionalização é fornecida pelo direito, dentro de um conjunto de regras e procedimentos previsíveis, como a definição de autoridades, a distribuição de competências, a alocação de recursos, tudo com vistas à estabilidade, à permanência e à previsibilidade da política pública" (2013, p. 154).

Uma característica do arranjo institucional "é seu caráter sistemático, de ordem, que atua graças, em grande medida, à coesão proporcionada basicamente pelos instrumentos jurídicos" (Bucci, 2013, p. 162). No ambiente desordenado das múltiplas forças dos atores políticos que atuam no contexto da política pública, o arranjo institucional se configura como ordem definida, que estabelece contornos mínimos de atuação.

Diante deste contexto, o presente estudo tem por escopo principal discutir o seguinte problema: quais os desafios para a institucionalização do ensino para a prevenção da violência de gênero nas escolas, como política pública primária para a prevenção dos crimes de violência doméstica contra a mulher no Distrito Federal? A hipótese inicial é de que o ensino para a prevenção da violência contra as mulheres ainda não foi implementado em grande escala nas escolas públicas da Educação Básica do Distrito Federal, carecendo de uma política pública estruturante, como o estabelecimento de um plano de trabalho – com diretrizes, objetivos, metas e mecanismos de avaliação - , cuja efetivação encontra obstáculos em fatores como a compreensão inadequada, por parte de alguns sujeitos da comunidade escolar, do que venham a ser as questões de gênero.

A delimitação da pesquisa se relaciona à Educação Básica – que abrange a Educação infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio - das escolas públicas do Distrito Federal. Não engloba, portanto, as escolas particulares e nem a Educação Superior. Além disso, o foco é examinar o ensino para a prevenção da violência contra as mulheres a partir da percepção dos autores que integram a Parceria do Maria da Penha vai à Escola, sem ignorar, contudo, que a temática possa a vir a ser trabalhada por meio de outras instâncias, inclusive por iniciativa individual da/do profissional da educação.

A opção metodológica eleita pela candidata é a pesquisa qualitativa indutiva, partindo-se, inicialmente, de uma pesquisa bibliográfica que se situa no marco da relação entre o Direito e as Políticas Públicas (Bucci, 2006), privilegiando o componente analítico do estudo das políticas, para, posteriormente, desenvolver um estudo empírico, por meio de entrevistas semiestruturadas a serem realizadas com os principais atores com atuação macro na referida política pública.

No campo teórico, além das contribuições da *Policy Analysis* (Bucci, 2006), buscou-se referenciar as autoras que se dedicaram ao estudo das epistemologias feministas e, na Criminologia, apresentou-se a posição da Criminologia Crítica de Baratta e Vera Andrade (1999), a Criminologia Feminista de Soraia Mendes (2017) e, no que concerne às teorias preventivas, os referenciais teóricos são Brantingham e Faust (1976) e Tonry e Farrington (1995). A pesquisa bibliográfica reuniu artigos publicados em livros e revistas, em sua maior parte indexados nas plataformas CAPES, Cadernos Pagu e Scielo, além de teses e dissertações disponíveis no portal CAPES, a partir de buscas

pelas palavras-chave: políticas públicas, direito, prevenção, educação, ensino, feminismo, criminologia.

Além disso, será feita uma pesquisa documental que abrange a Constituição Federal, a Convenção de Belém do Pará, a Convenção CEDAW, a Lei Maria da Penha, o Código Penal e casos julgados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Na seara da educação, serão examinados o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH e, no âmbito do Distrito Federal, o Plano Distrital de Educação – PDE. No âmbito local, serão apreciadas a Lei Distrital nº 6367/2019 e a Lei nº 6325/2019. No plano normativo secundário, serão examinadas Portarias, Resoluções e atos normativos em geral editados pela Secretaria de Educação e seu respectivo Conselho Superior. Ainda como documento, serão apreciadas as disposições sobre gênero e direito das mulheres contidas no Currículo em Movimento do Distrito Federal. Outrossim, serão examinados os regramentos e materiais, disponíveis no sítio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sobre a Cooperação Maria da Penha vai à Escola. Demais disso, serão analisados os dados estatísticos sobre os números de feminicídio e outras violências domésticas publicados pela Câmara Técnica de Monitoramento da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF.

Posteriormente à pesquisa bibliográfica e documental já explicitada, será desenvolvida uma pesquisa empírica, por meio de entrevistas semiestruturadas a serem realizadas com atores de diferentes instituições que integram o Termo de Cooperação Maria da Penha vai à Escola - MPVE. A escolha dos entrevistados foi realizada buscando depreender as opiniões daqueles que foram consideradas os atores principais, em nível macro, no âmbito da implementação da referida política pública, a partir do olhar da própria autora, que participou de diversas reuniões e atividades do MPVE, como representante da Defensoria Pública do Distrito Federal.

A motivação pessoal para esta investigação surgiu da atuação profissional como Defensora Pública Chefe do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres – NUDEM/DPDF, biênio de 2022 a 2024. Além disso, fui Conselheira do Conselho dos Direitos da Mulher do Distrito Federal – CDM (Decreto nº 39.610/2019), bem como Integrante da Rede Distrital de Proteção à Mulher em situação de Violência Doméstica e Familiar (Decreto nº 42.808 de 2021), sempre representando a Defensoria Pública do DF, pelo mesmo período. Como ex-integrante do Projeto Maria da Penha vai à Escola (biênio de 2022-2024), participei das reuniões e dos eventos da referida parceria, bem

como ministrei a palestra “Noções sobre a Lei Maria da Penha”. Além disso, fui palestrante/facilitadora em cursos reflexivos de homens e mulheres, também sobre a Lei nº 11.340/2006. Ademais, integrei a Comissão da Mulher do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais – CONDEGE – período de maio de 2022 até maio de 2024.

No âmbito das diversas reuniões e discussões com diferentes redes de atuação, eu percebi a importância da prevenção para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Isso porque, mesmo após uma série de medidas de recrudescimento no âmbito das políticas criminais – diminuição de benefícios processuais, aumento das penas, criação de novos tipos penais – , os números dos casos de feminicídios ainda não reduziram da maneira que se esperava. A propósito dessas reflexões pessoais, dediquei um capítulo para examinar os limites do Direito Penal como política pública para reduzir a violência contra as mulheres.

A pesquisa seguiu o método qualitativo indutivo, porquanto não surgiu de categorias previamente estabelecidas, mas de um problema cujas possibilidades de respostas deveriam ser oferecidas a partir das compreensões dos sujeitos entrevistados. O foco foi a obtenção de dados descritivos a partir do contato com os atores selecionados. A intenção foi procurar entender o fenômeno, qual seja: o arranjo institucional do ensino para a prevenção da violência de gênero das escolas do DF, segundo a perspectivas dos participantes deste processo. De um modo geral, os métodos qualitativos são apropriados quando o entendimento do contexto social é um elemento importante para a pesquisa, sendo que, nesse caso, o pesquisador é um interpretador da realidade. A pesquisa desenvolvida foi indutiva, uma vez que os resultados obtidos – quanto aos desafios para a implementação da referida política pública - foram delineados a partir dos padrões encontrados e da análise descritiva dos dados, e não de hipóteses e modelos preconcebidos.

A pesquisa empírica consistiu em entrevistas semiestruturadas a 4 (quatro) pessoas que foram considerados, pela própria autora, como atores políticos relevantes para a formulação e implementação da referida política pública. Foram entrevistadas: uma psicóloga integrante do Núcleo Judiciário da Mulher do TJDFT (identificada como Entrevistada 1); b) a Subsecretária da Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação – EAPE (Identificada como Entrevistada 2); c) um professor da Secretaria de Educação e ex-integrante da EAPE (identificado como Entrevistado 3); d) a

Promotora de Justiça do Núcleo de Gênero do Ministério Público do Distrito Federal – NG/MPDFT (identificada como Entrevistada 4).

No que tange aos atores selecionados, obtivemos êxito em entrevistar todos os atores iniciais pretendidos, a exceção da integrante da Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral (SUBIN), cuja Diretoria de Serviços de Apoio à Aprendizagem, Direitos Humanos e Diversidade é responsável pela educação sobre as questões de gênero nas escolas públicas do DF. Ao realizar contato telefônico com uma das integrantes dessa subsecretaria, a servidora indicou o Entrevistado 3, ex-integrante da EAPE, sendo que a entrevista foi realizada com ele, malgrado com um outro enfoque, uma vez que não integrava a SUBIN.

A pesquisa empírica foi previamente autorizada pela Plataforma Brasil (documento em anexo), sendo que o estudo atendeu aos requisitos éticos e legais. As entrevistas foram realizadas pelo google meet, de modo que houve gravação das imagens e do áudio, sob a autorização escrita dos participantes. Frise-se que, conquanto os entrevistados integrem diferentes órgãos e/ou instituições, os resultados obtidos a partir das entrevistas são impressões pessoais, devendo-se deixar claro que eles não se manifestaram em nome do órgão/instituição ao qual estão vinculados, situação em que seria necessário Termo de Aceite Institucional para tanto. O roteiro com as perguntas principais consta dos documentos em anexo, mas não se pode olvidar que, como a entrevista foi semiestruturada, novos questionamentos foram realizados durante o ato.

Em síntese, o objetivo geral desta pesquisa é examinar o arranjo da política pública atinente ao ensino para a prevenção da violência de gênero na Educação Básica das escolas públicas do Distrito Federal, examinado os seus desafios de implementação, bem como verificando se existem elementos de institucionalização, com caráter sistemático, grau de coesão, normatividade e generalidade.

Outrossim, os objetivos específicos da dissertação são: a) delinear o campo de estudo da análise das políticas públicas e suas noções principais, especialmente os conceitos de *polity, politics* ou *policies*; planos, programas e projetos; arranjo institucional; políticas públicas de Governo versus de Estado e a noção de legitimação e institucionalização; e o ciclo da Política Pública; b) discorrer sobre as contribuições teóricas feministas – epistemológicas e criminológicas, suas origens, sua evolução e suas influências para a expansão do Direito Penal brasileiro; c) examinar as estatísticas

da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF) em relação aos feminicídios e aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a examinar se houve, ou não, alguma diminuição dos casos nos últimos anos; d) apresentar os achados da pesquisa empírica e documental, buscando delinear os contornos do arranjo da política pública do ensino sobre a prevenção da violência de gênero nas escolas públicas do DF, bem como apresentando os desafios e os limites para o maior alcance das referidas ações, à luz das opiniões trazidas pelas entrevistas semiestruturadas.

Pois bem. A dissertação se organizou em três capítulos. O primeiro contempla uma parte teórica que versa sobre Políticas Públicas, dentro do componente analítico apresentado por Dallari Bucci e autores que dedicaram ao estudo da *Policy Analysis*. Nesse capítulo, são examinados os conceitos necessários à compreensão do problema de pesquisa, como a noção de institucionalização de um arranjo, que abrangem os processos de *juridificação, organização* e *objetificação* de uma política pública em torno de uma *ideia-matriz* (2013, p. 155). Outrossim, será apresentado o conceito de *plano de ação,* na perspectiva de um conjunto de ações racionalmente direcionadas, para atingir objetivos e metas previamente definidos, cujo alcance deve ser aferido por meio de indicadores de desempenho (Bucci, 2013, p. 29).

No segundo capítulo, ainda como aparato teórico, agora no que tange aos direitos das mulheres, serão explicitados os movimentos feministas, incluindo-se as contribuições da epistemologia e as vertentes criminológicas. Nesse aspecto, serão apresentadas as concepções teóricas principais e suas influências para a formação de um novo arcabouço normativo em relação às questões de gênero, que abrange todo um sistema internacional de direitos humanos e representou, no âmbito do direito interno, uma série de novas disposições constitucionais e legais. Nesse momento, também serão apresentadas divergentes opiniões sobre esse movimento de expansão criminal em relação aos delitos de gênero, seja no sentido favorável ao referido incremento punitivo, sejam aquelas que são contrárias às aludidas disposições.

Perpassando essa análise, serão explicitadas críticas em relação às soluções punitivas simbólicas que provocam a superficial sensação de que o Direito Penal resolverá satisfatoriamente o problema. Além disso, serão realizadas reflexões do quanto essas práticas podem tornar invisíveis os problemas estruturais que alimentam a prática

de crimes de gênero, o que torna imperioso voltar o olhar das políticas públicas para a prevenção primária.

O terceiro e último capítulo tem por objetivo apresentar um desenho do arranjo institucional da política pública atinente ao ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas públicas do DF, no âmbito da Educação Básica, a partir da experiência do Maria da Penha vai à Escola. O capítulo foi dividido em três partes. A primeira delas vai tratar da importância da abordagem transversal e multidisciplinar das questões de gênero, seja alicerçada no Currículo em Movimento do Distrito Federal, um dos documentos de conteúdo da Educação Básica mais importantes da Secretaria de Educação do Distrito Federal, seja com base nos resultados obtidos a partir da pesquisa empírica. A segunda parte do capítulo busca delinear contornos mínimos dos arranjos institucionais do ensino para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres, a partir da experiência do Maria da Penha vai à Escola (MPVE). Por fim, a partir das entrevistas realizadas na pesquisa empírica, serão explicitados os desafios para a institucionalização do arranjo da política pública de ensino sobre as questões de gênero nas escolas, momento em que serão apresentadas, inclusive, sugestões para a ampliação e o aprimoramento da política pública em comento.

CAPÍTULO 1

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE ENSINO COM VISTAS À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

1. INTRODUÇÃO

Este primeiro capítulo tem por objetivo abordar a política pública e os seus conceitos principais, os quais foram selecionados como noções importantes para o desenho do que se considerou, no presente trabalho, ser um bom caminho para a formulação e o melhor desenvolvimento da política de ensino sobre gênero nas escolas.

Primeiramente, é importante esclarecer que não foi objetivo desta dissertação esgotar todas as possibilidades de conceituações encontradas nas bibliografias consultadas, mas apenas selecionar aquelas que mais se adequaram ao propósito do presente estudo. Em segundo lugar, os conceitos serão abordados de uma maneira a sempre contextualizar com as compreensões aplicáveis ao tema proposto.

O intuito não é apenas apresentar os conceitos, mas analisar em que medida estes são aplicáveis ao objeto deste trabalho e, o mais importante, refletir de que modo essas compreensões serão relevantes para a melhoria da política pública que ora se estuda.

2. A *POLICY ANALYSIS*: CONCEITOS, INSTRUMENTOS E APORTES TEÓRICOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Noções iniciais acerca da Análise da Política Pública e o ensino sobre as questões de gênero nas escolas

Harold Dwight Lasswell apresentou, pela primeira vez, a expressão análise de Política Pública (*Policy Analysis*), em que o autor procurou estabelecer uma articulação entre a produção de ações governamentais no conhecimento científico e acadêmico em torno do tema. Na visão do autor, seria necessária a formulação de um arcabouço teórico prático para dar suporte às ações que deveriam ser racionais, reunindo um conjunto de informações a respeito da política pública (Lasswell, 1936).

Laswell se preocupou em elaborar questionamentos que orientariam o estudo do que poderia ser considerado uma política pública, bem como buscou formular um guia de questões que necessitariam ser respondidas para uma análise mais elaborada do assunto. Com efeito, o autor apresentou o exame das políticas públicas como o conjunto de estudos por meio do qual o analista estuda "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (Laswell, 1958).

Tempos depois, já na década de 1950, Charles Lindblom apresentou críticas aos trabalhos de seus antecessores, dentre eles o de Lasswel, sob o argumento de que, ao enfatizar o racionalismo, esses estudiosos "deixavam de observar outros atores e instituições que envolveriam a formulação e a tomada de decisão" (Lindblom, 1959). Na mesma linha, David Easton, alguns anos mais tarde, suscitou que os resultados das políticas públicas sofrem influência direta de diferentes grupos de interesse, de modo que a política pública é um sistema com diversas interfaces (Easton, 1984).

Com o decurso do tempo o conceito foi sendo ressignificado. Uma das definições mais citadas é a de Thomas Dye, para quem a política pública é "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (1984)[1]. Uma das críticas mais importantes do autor foi reconhecer que a posição do governo de "não se fazer nada" mediante um dado problema, pode ser considerado uma maneira de produzir políticas públicas (Dye, 1984).

Buscando um conceito simples para dar início às discussões deste trabalho - no curso desta pesquisa outras definições serão apresentadas – a política pública é o ramo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente)" (Agum, Riscado e Menezes, 2015, p. 16).

A referida compreensão é uma das mais importantes para este estudo, uma vez que a análise a ser apresentada irá perpassar pelo questionamento de se o Poder Público está, ou não, colocando em ação a política pública de ensino para a prevenção da violência contra a mulher nas escolas e, nesse aspecto, valem as considerações já apresentadas no sentido de que "não fazer nada" também configura uma política pública. O passo seguinte é avaliar se, estando a política em ação, os programas

[1] A afirmação de Dye encontra fundamento no artigo de Bachrachib & Barataz (1962), publicado na American Science Review, intitulado de *Two Faces of Power* (Agum, Riscado e Menezes, 2015, pp. 14-15).

encontram-se devidamente institucionalizados e racionalizados. Além disso, sendo o caso de verificação de melhorias na política, serão propostas sugestões e rumos para os referidos programas.

Em verdade, as análises em torno das políticas públicas não estão carentes de metodologias e respostas teóricas, porquanto o campo de estudo comporta múltiplos olhares, especialmente em relação ao tema em questão, que é permeado, como veremos, pelo viés da multidisciplinariedade. De toda sorte, a política se converte "em projetos, planos, programas que necessitam de acompanhamento e análise constante, visto que o desenho e a execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais" (Agum, Riscado e Menezes, 2015, p. 16).

Outro aspecto fundamental para o referido estudo é que, para aprimorar políticas públicas, é imperioso compreender que "problemas públicos precisam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e também o que é politicamente viável" (Agum, Riscado e Menezes, 2015, p. 16). De nada vale idealizar programas supostamente perfeitos, muitas vezes imbuídos de uma vasta complexidade teórica, que não considerem as especificidades, de ordem prática, referentes à realidade cotidiana dos atores envolvidos na execução dos programas.

Volvemos agora para a política objeto do presente estudo. Já vimos que no Distrito Federal existe a Lei Distrital nº 6367/2019, que dispõe sobre a inclusão do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal do currículo nas escolas públicas do Distrito Federal (Distrito Federal, 2019). No ano âmbito federal, foi sancionada a Lei nº 14.164/2021, que alterou o § 9 do artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases para incluir o conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da Educação Básica (Brasil, 2021). Questionamento que pode surgir no meio científico é se as referidas disposições legais, malgrado não tenham feito prever a palavra "*gênero*" – pelo menos não em seus títulos – devem abranger, ou não, o estudo sobre as questões de gênero nas escolas.

A primeira observação é que o mandamento legal específico que deu origem a essas previsões normativas, a Lei Maria da Penha, no seu inciso IX do artigo 8º, estabeleceu expressamente o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, "à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica

e familiar contra a mulher" (Brasil, 2006, grifo meu). Além disso, o inciso VIII do mesmo artigo previu que a política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto "de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia" (Brasil, 2006, grifo meu).

Como se não bastasse, o próprio conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher, instituído no artigo 5º da Lei nº 11.340/2006, fundamenta-se na noção de gênero, senão vejamos: "para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial" (Brasil, 2006, grifo meu).

Depreende-se, pois, que nenhuma abordagem sobre a Lei Maria da Penha será substancial se não houver uma perspectiva de gênero. Aliás, a própria definição de violência doméstica e familiar contra a mulher somente se perfaz, consoante expressa definição legal, quando "baseada no gênero" (Brasil, 2006)

Demais disso, é importante delinear que o tema não é recente no contexto educacional. O próprio Currículo em Movimento do Distrito Federal já preceituava, mesmo antes da Lei Distrital nº 6367/2019, uma abordagem sobre a diferença entre sexo (aspecto biológico) e gênero (construção social), defendendo a desconstrução das hierarquias historicamente constituídas entre os gêneros masculino e feminino. Nesse sentido, calha transcrever os seguintes trechos do documento:

> A SEEDF reestrutura seu Currículo de Educação Básica partindo da definição de diversidade, com base na natureza das diferenças de gênero, de intelectualidade, de raça/etnia, de orientação sexual, de pertencimento, de personalidade, de cultura, de patrimônio, de classe social, diferenças motoras, sensoriais, enfim, a diversidade vista como possibilidade de adaptar-se e de sobreviver como espécie na sociedade.
>
> [...] A questão de gênero a ser trabalhada em sala de aula deve começar pelo entendimento de como esse conceito ganhou contornos políticos. O conceito de gênero surgiu entre as estudiosas feministas para se contrapor à ideia da essência, recusando qualquer explicação pautada no determinismo biológico que pudesse explicitar comportamento de homens e mulheres, empreendendo, dessa forma, uma visão naturalista, universal e imutável do comportamento. Tal determinismo serviu para justificar as desigualdades entre homens e mulheres,

> a partir de suas diferenças físicas. O sexo é atribuído ao biológico, enquanto o gênero é uma construção social e histórica (Distrito Federal, 2013, pp. 41-42).

Em âmbito federal, sobrevindo as alterações legais na Lei de Diretrizes e Bases introduzidas pela Lei nº 14.164/2021, a expressão legal utilizada foi a inserção de "conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher" (Brasil, 2021). Nesse ponto, pode surgir o questionamento, mais uma vez, se a "prevenção" da violência doméstica contra as mulheres pressupõe, ou não, uma educação com perspectiva de gênero.

Importante, nesse aspecto, traçar alguns acontecimentos que permearam a tramitação do PL 598/2019, de autoria do Senador Plínio Valério (PSDB/AM), que deu origem à Lei nº 14.164/2021. No curso das discussões legislativas, foi apresentado o parecer em Plenário da Deputada Carla Dickson (PROS-RN), que acatou o substitutivo aprovado pela C Mulher, sugerindo a alteração no próprio inciso IX do artigo 8º da Lei Maria da Penha, a fim de retirar a expressão "equidade de gênero" para substituí-la por "equidade entre homes e mulheres" e inserir a elaboração e distribuição de material educativo[2]. A sugestão de alteração na Lei Maria da Penha, a qual sequer era objeto da inserção normativa inicial, que se direcionava à Lei de Diretrizes e Bases, foi proposta no contexto de posições legislativas conservadoras, contrárias ao que denominavam de "ideologia de gênero"[3].

Sobre a possibilidade de alteração da Lei nº 11.340/2006, a fim de excluir a equidade de gênero do inciso IX do artigo 8º, o Consórcio Maria da Penha[4] redigiu uma nota em que critica qualquer possibilidade de modificação tendente a excluir a perspectiva de gênero da educação, cuja compreensão consignou ser uma diretriz central para a prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. Nesse passo, cumpre trazer a lume trechos do referido documento:

---

[2] É interessante acompanhar as informações atinentes a essa tramitação legislativa que está disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-598-2019. Acesso em 19 maio 2024.

[3] Surgiram alguns estudos sobre a utilização da nomenclatura "Ideologia de Gênero" para imbuir, de modo artificial, um aparente grau de cientificidade às posições conservadoras, muitas delas de cunho religioso. (Lionco, 2018, pp. 599-621)

[4] Trata-se do caso de um Consórcio de ONGs feministas que atuou no Congresso Nacional para aprovar a Lei Maria da Penha. O Consórcio, juntamente com acadêmicas e juristas, tinha uma visão crítica sobre a aplicação da Lei nº 9.099/95 nos casos de violência doméstica e seu principal objetivo era criar uma solução legislativa mais adequada ao problema. A proposição que deu origem a Lei Maria da Penha foi apresentada pelo Executivo durante o governo Lula (2003-2006) e o Consórcio atuou de forma estratégica desde a inserção do tema na agenda até a definição do conteúdo legislativo que deveria ser aprovado no Congresso (Carone, 2018).

> O Art. 8° é parte do núcleo duro da LMP, é central como diretriz para as ações de prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres, à prevenção do feminicídio, para o respeito aos direitos humanos das mulheres e fomento à equidade de gênero e raça. Retirar o termo (categoria) gênero do Art. 8º (e de qualquer outro artigo da Lei) é uma grande perda para o enfrentamento das condições estruturantes das violências contra as mulheres e ganho para o discurso da ideologia de gênero que permeia a área de educação. A LMP não se restringe a violência perpetrada por homens ou no contexto de relações maritais, por isso a mudança no texto atinge a importância do termo gênero no fortalecimento dos propósitos da norma (2021)[5]

Desde logo é importante esclarecer que a posição aqui adotada é de que nenhuma abordagem séria sobre políticas de enfrentamento à violência contra mulher deve ser feita sem considerar a vulnerabilidade social e histórica do gênero feminino e a existência do machismo estrutural na sociedade. Nesse sentido, inclusive, é a posição exarada no Currículo em Movimento do Distrito Federal:

> Assim, se as relações entre homens e mulheres são um fenômeno de ordem cultural, podem ser transformadas, sendo fundamental o papel da educação nesse sentido. Por meio da educação podem ser construídos valores, compreensões e regras de comportamento em relação ao conceito de gênero e do que venha a ser mulher ou homem em uma sociedade, de forma a desconstruir as hierarquias historicamente constituídas. O conceito de gênero também permite pensar nas diferenças sem transformá-las em desigualdades, sem que estas sejam ponto de partida para as discriminações e violências (Distrito Federal, 2013, pp. 41-42).

Destarte, partindo do conceito inicial de análise de política pública como ramo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando preciso, propor mudanças nos rumos dessas ações, a premissa que irá nortear toda essa pesquisa é no sentido de que o ensino para a prevenção da violência contra as mulheres deve perpassar pela análise das questões de gênero.

Se a política pública não estiver sendo plenamente executada em razão de compreensões forjadas na recusa às supostas "ideologias de gênero" – e aqui vale a observação de que "não fazer nada" também configura política pública, ou se o programa estiver sendo implementado sob esse viés fundamentalista, a posição inicial

[5] A íntegra da Nota pode ser visualizada em: https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/noticias/4910-nota-do-consorcio-lei-maria-penha-sobre-o-substitutivo-do-pl-598-2019. Acesso em 17 set. 2023.

desde logo aqui apresentada é no sentido de que rechaçar ao referido posicionamento. As questões de gênero estão imbricadas nas estruturas sociais que fomentam a violência contra as mulheres e essa compreensão possui alicerce na ciência, o que será mais bem abordado no segundo capítulo.

2.2 Polity, politics ou policies: os conceitos que interessam às políticas públicas primárias de enfrentamento à violência doméstica contra a mulheres

Se é certo que a origem remota do termo política é greco-latina, o seu desenvolvimento contemporâneo mais expressivo é anglo-saxão. Conforme se depreende da própria origem das palavras, a distinção entre *polity, politics ou policies* advém da doutrina inglesa. Sobre o nascedouro das expressões, Guerrero elucida que as obras *Politeia* (Platão) e *Política* (Aristóteles) foram incorporadas pela cultura clássica no contexto da forma de governo republicana – *res publica*, sendo que, naquele tempo, *"la politica denotaba las cosas políticas, ela lo inherente a la polis, em tanto que politeia significaba el régimen, la Constitución, la organización gubernamental especifica instituída em la polis"* (1997, p. 259).

Em seguida, a cultura românica assimilou a palavra *politeia* e a transformou em *politia,* sendo que o vocábulo *politica* se restringiu a uma forma adjetivada e foi abandonada durante a Idade Média. Nos idiomas europeus, a palavra "*politia"* foi assimilada por termos próprios nas línguas espanhola, francesa e alemã. No Reino Unido, contudo, durante o Século XVIII, a antiga *"politia"* se bifurcou em "*police*" e "*policy*" (Guerrero, 1997, p. 259).

Em algumas línguas, a mesma palavra se manteve, ainda que para dar interpretações diferentes. Segundo Cavalcanti, nas literaturas portuguesa e espanhola, o termo "*política"* adquire diversos significados, que "vão desde a luta de poder entre partidos políticos até um programa de ação do governo" (2007, p. 14). Assim, a compreensão de política abrangeria, nesses países, tanto o enfrentamento de grupos sociais com interesses distintos, como a acepção mais voltada ao planejamento e às ações do governo.

Se nas línguas portuguesa e espanhola a mesma palavra *"política"* é utilizada para duas (ou mais) compreensões, na literatura inglesa, ao final do processo de evolução teórico-linguística, passaram a existir três termos distintos. De acordo com

Cavalcanti, a palavra *polity* é usualmente utilizada para fazer referência "à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo", ao passo em que a *politics* "é um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas" e, por fim, a *policy* representa os "*outputs*" da atividade política (politics), compreendendo "o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores" (2007, pp. 18-19).

Em sentido semelhante à conceituação já explicitada, mas apresentando uma nomenclatura complementar, Frey esclarece que a literatura da *Policy Analysis* diferencia entre a dimensões institucional, processual e material da política, cuja explicação elucidativa calha transcrever:

> • a dimensão institucional "*polity*" se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
>
> • no quadro da dimensão processual "*politics*" tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
>
> • a dimensão material "*policy*" refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (2000, pp. 216-217)

Pierre Muller e Yves Surel sintetizaram as compreensões de "política" da seguinte forma: a) *polity*: distingue entre o mundo da política e o da sociedade civil; b) *politics*: designa a atividade política em geral, como a competição para obtenção de cargos, o debate partidário, dentre outros, e c) *policies*: é a ação pública, o processo pelo qual são elaborados e implementados os programas (2002, p. 10).

Voltando-se para o objeto do presente estudo, é importante delinear a compreensão de política que mais se aproxima do tema desta pesquisa. Nesse passo, cumpre rememorar que a Lei Maria da Penha, conforme própria definição legal, foi promulgada com a finalidade de criar "mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher", nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra

a Mulher e de outros tratados internacionais (Brasil, 2006). Na mesma esteira, o artigo 8º da Lei nº 11.340/2006 preconiza: "a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais" (Brasil, 2006, grifo meu). Não se pode refutar, portanto, diante da expressa previsão normativa, que as ações do Estado que visam ao enfrentamento da violência doméstica contra a mulher configuram uma política pública.

É certo que a ampla diversidade de ações e programas voltados para a prevenção da violência doméstica contra a mulher possuem, por sua própria natureza, um caráter multidimensional. O ambiente propício para a adoção de uma política pública dessa natureza vai ser influenciado pela estrutura institucional do sistema político-administrativo do Estado (*polity*), sendo que a colocação na agenda e a tomada de decisões dependerão do resultado da "competição" entre os atores envolvidos na política (*politics)* e, por fim, a materialização da execução da necessitará de programas e ações públicas.

Em verdade, esse imbricamento das diferentes dimensões da *policy analysis* está presente em qualquer política pública. Sobre o assunto, Frey analisa o grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) que incidem sobre o resultado final e concreto (*policy*) de uma ação política. Para o autor, existem concatenações entre os referidos aspectos da política que devem ser reconhecidas, porquanto a linearidade e a independência contradizem "a experiência empírica da existência de inter-relações entre as três dimensões da política, especialmente entre as dimensões *'policy' e 'politics'*" (2000, p. 219). Veja-se, pois, que o autor realça a existência de um entrelaçamento entre a dimensões da política e, por conseguinte, a inevitável influência mútua entre elas.

Ainda segundo Frey, ainda que se admita que o arcabouço institucional possa se manter estável durante um período bastante longo - havendo, portanto, uma independência relativa da '*polity*' – "é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões *'politics' e 'policy'*" (2000, p. 219). De forma inequívoca, e as discussões de cunho ideológico travadas nos últimos tempos sobre tratar o tema de "gênero" das escolas assim o demonstram, é imperioso reconhecer que as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.

No mesmo sentido, o ensino para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres possui, de modo evidente, um recorte relativo à existência de conflitos entre as atrizes e os atores envolvidos (*politics)*, bem como se distingue, em certa medida, como política do Poder Público, da sociedade civil em geral, dependendo das estruturas do sistema institucional político-administrativo (*polity*), mas o enfoque principal que será dado neste trabalho é ao conceito de política pública como ação pública (*policy*).

É dizer: conquanto se reconheça que a política de inserção do tema de gênero nas escolas seja permeada por vieses conflitivos – e isso será abordado em alguns momentos durante o presente estudo – , o cerne desta pesquisa se voltará para configuração dos problemas técnicos atinentes ao conteúdo material das ações públicas sobre o tema, seus planos de atuação, programas e projetos.

2.3 Planos, programas e projetos: a necessidade de materialização da política pública do ensino sobre gênero

Para a elaboração de uma política pública que seja alicerçada em elementos estruturais mais sólidos e que se materialize em um processo de implementação mais efetivo e racional, é importante examinar mecanismos que operacionalizam a ação pública.

Nirenberg explicita que "o plano é um documento produzido no nível macro (central ou dos governos) onde se estabelecem os objetivos prioritários e se explicita o conjunto de diretrizes (políticas), as estratégias e os meios para alcançá-los". Na sequência, "um programa é uma expressão de uma política e o projeto é um componente de um programa" (2003, p. 33). Destarte, para a política pública ser colocada em prática, "são necessários programas ou projetos que, durante um determinado período, deverão ser implementados pelos órgãos públicos ou instituições (privadas, ONGs, etc.) visando a atingir os objetivos e resultados previstos" (Cavalcanti, 2007, p. 29).

Fernández- Ballesteros apresenta a definição de programa como um conjunto especificado de "*acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, com el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas*" (1996, p.24). Por outro lado, Maria Paula Dallari Bucci adverte que a utilização do termo "programa" é controvertida, razão pela qual alguns autores preferem denominá-lo de "*outputs* da atividade política", até porque nem todas as políticas públicas se materializam como programas (2006, p. 40).

Referenciando Peter Knoepfel, a autora apresenta o conceito de programa como desenho geral da política - "*police design*"- , um conjunto de normas e das diretivas federais e regionais que os governos e os parlamentos consideram necessários para aplicar a política pública, por intermédio dos planos de ação e por uma regulamentação administrativa (Bucci, 2006, p. 40).

Bucci explicita que as políticas públicas dispõem de programas administrativos "mais ou menos detalhados (densidade regulamentar)", "mais ou menos centralizados (alta ou baixa densidade regulamentar)", e "mais ou menos coerentes" (adequação dos elementos constitutivos dos programas administrativos" (2006, p. 40). Nesse sentido, vale a reflexão no sentido de que, conquanto existam políticas públicas que possam ser implementadas com certo grau de informalidade, é recomendável a sua "operacionalização em programas e projetos que são modelados em ações concretas, sendo sempre possível (e necessário) avaliar se alcançaram os objetivos que queriam obter" (Cohen e Franco, 1999, p. 16).

Maria Paula Dallari defende que, no núcleo do programa administrativo, deve conter "os objetivos concretos da política, nas suas camadas mais internas, os elementos operacionais (os instrumentos) e os elementos de avaliação, e finalmente, nas camadas externas, os elementos instrumentais e procedimentais, os meios financeiros e outros recursos" (2003, p. 43). Ainda segundo a autora, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a figura do "programa" como base para previsão e elaboração do orçamento, a teor do artigo 25 da Lei nº 4.320/1964:

> Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em têrmos de realização de obras e de prestação de serviços.
>
> Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa (Brasil, 1964)

Integrando esse universo um pouco maior (o programa), deve haver diferentes "projetos", que possuem uma abrangência menor e que são utilizados para solucionar problemas que afetam uma população específica ou que se destinam a atingir objetivos especiais. Nesse passo, o projeto é compreendido como:

> [...] un instrumento de cambio que se inserta en procesos preexistentes y en contextos más amplios; que constituye un escenario de interacción de diferentes actores sociales con intereses y perspectivas también distintas; que

> es un espacio de intercambio de información y articulación entre grupos e instituciones donde tienen lugar alianzas y negociaciones así como resistencias y conflictos frente los cambios que promueve; (Robitosa, et.al., 1990, *apud* Nirenberg, 2003, p. 34).

A par do exposto, no que tange à implementação do ensino para a prevenção da violência doméstica nas escolas, é importante examinar o arcabouço normativo do Distrito Federal, a fim de avaliar a existência - ou não - de planos, programas e projetos referentes à política pública em comento.

Iniciando pelo nível mais macro, registre-se que o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH, demarcando a inserção do Estado brasileiro no Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos - PMEDH, prevê ações programáticas no sentido de "fomentar a inclusão, no currículo escolar, das temáticas relativas a gênero [...], bem como todas as formas de discriminação e violações de direitos" (Brasil, 2018, p. 20).

No âmbito do Distrito Federal, o Plano Distrital de Educação - PDE, vigente durante o decênio de 2015 a 2024, fez constar – ainda que de forma tímida - "a reestruturação do currículo com ênfase na formação humanística, na cultura de paz e no respeito às diferenças étnicas, religiosas, sociais, sexuais e de gênero" (Distrito Federal, 2015, p. 63, grifo meu).

Veja-se que o Plano Distrital de Educação (PDE) foi elaborado antes da Lei Distrital nº 5.806/2017, que dispõe sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública (Distrito Federal, 2017), da Lei Distrital nº 6367/2019 (Distrito Federal, 2019), a qual dispõe que noções sobre a Lei Maria da Penha devem ser ministradas nas escolas, e da alteração promovida pela Lei nº 14.164/2021, que inseriu na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) o conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da Educação Básica (Brasil, 2021). Isso porque o PDE é de 2015. Certamente não se pode afirmar que os referidos Planos foram elaborados para regulamentar as referidas leis. Além disso, as referências à implementação do ensino sobre "gênero" nas escolas são genéricas e o seu modo de execução muito pouco detalhado.

Em verdade, malgrado as referidas normativas tenham a nomenclatura de "Plano" não se pode afirmar que configuram um documento específico para a

implementação do ensino para a prevenção da violência doméstica nas escolas, até porque é um documento mais amplo, que prevê várias outras políticas públicas voltadas para a educação. Ademais, por serem anteriores às normativas que exigiram, de modo particular, a implementação da referida temática no Distrito Federal e no Brasil (LDB), sequer podem ser consideradas como uma iniciativa do Poder Executivo especialmente voltada para a execução da referida política pública.

Do exposto se depreende que o PNDE e o PDE não podem ser suficientemente considerados como "Planos", no âmbito dos conceitos trazidos pela Teoria das Políticas Públicas alhures apresentados. Seria necessário, pois, que houvesse a elaboração de um Plano especialmente voltado para a execução das políticas públicas atinentes ao ensino com perspectiva de gênero nas escolas, com a previsão de programas e projetos de implementação.

Não se ignora que o Conselho de Educação do Distrito Federal estabeleceu[6] a obrigatoriedade de inserir, dentro do conteúdo dos componentes curriculares obrigatórios da educação básica, os direitos das mulheres. Na mesma esteira, a fim de detalhar o referido inciso, foi aprovada a Resolução nº 2/2013-CEDF, que prevê, dentre os marcos normativos necessários à compreensão da temática, conteúdos sobre a Lei Maria da Penha (Distrito Federal, 2013). Entretanto, as referidas normativas são genéricas, assim como o PDE e o PNDE, além de serem anteriores à Lei Distrital nº 6367/2019.

3. DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ARRANJO DE POLÍTICA PÚBLICA COM VISTAS À LEGITIMAÇÃO DO ENSINO SOBRE AS QUESTÕES DE GÊNERO NAS ESCOLAS

Um dos objetivos do presente estudo é delinear contornos mínimos acerca do arranjo institucional da política pública atinente ao ensino sobre as questões de gênero nas escolas públicas do Distrito Federal. Isso porque, mais do que iniciativas de projetos isolados em uma ou outra instituição de ensino, é importante analisar a existência, ou não, de uma política pública que seja racional e abrangente, a fim de alcançar um

[6] A previsão está disposta no artigo 19, inciso VI, da Resolução nº I/2012, que está disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CEE-DF_RESOLUOn12012CEDFEstabelecenormasparaoSistemadeEnsinodoDistritoFederal.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

padrão de execução com certo grau de uniformidade e que tenha propensão para alcançar todas as escolas do Distrito Federal.

A partir do momento em que essas ações estejam sendo implementadas de forma coesa e estratégica, a política pública atinente à prevenção da violência contra as mulheres estará mais apta a ser melhor absorvida no âmbito social, como de interesse coletivo. É nesse contexto que os conceitos de *institucionalização* e *legitimação*, desenvolvidos pela *Policy Analysis*, são cruciais para o enfoque teórico que se pretende desenvolver neste trabalho.

3.1 Do imperativo de institucionalizar uma política educacional para a prevenção da violência de gênero no Distrito Federal

Não se ignora que as políticas públicas se concretizam, frequentemente, de maneira fragmentada, em razão de sua complexidade de formas, objetos e dinâmicas. Não raro essas políticas representam um agregado de atos e iniciativas que carecem, até mesmo, de um elemento de unidade. Não é por outra razão que, segundo Bucci, emergem dificuldades científicas na conceituação da política pública, a qual não possui "propriamente essência ou traço identificador aplicável universalmente" (2013, p. 196).

Diante de definições imprecisas, em razão da "natureza complexa, multifacetada e transdisciplinar do fenômeno", o mais importante é estabelecer uma metodologia para a implementação da política pública, desenvolvida "a partir de certos pressupostos, referências teóricas, instrumentos e procedimentos", cuja premissa seja "condição necessária para o trabalho sistemático e estruturado" (Bucci, 2013, pp. 192-194).

Maria Paula Dallari discorre sobre a 'revolução teórica' que a aplicação do método científico causou no âmbito das ciências sociais, momento em que se formulou a célebre premissa: "no método reside a unidade básica de toda a ciência" [7]. A noção de método remete à ideia de percurso, sendo que o caminho para estabelecer uma política pública passa pela sua *institucionalização*, que se materializa por intermédio de "arranjos de normas, decisões e medidas" (2013, p. 154). O adjetivo institucional refere-se "ao conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que o tornam um objeto definido, distinto do ambiente que o cerca, a partir de certa ordenação e unidade funcional

[7] Bucci faz referência a uma publicação resultante de um seminário realizado em 1963, no qual Easton não escondeu seu entusiasmo com aquilo que denominou de "revolução teórica", resultante da aplicação do método científico à ciência política e às demais ciências sociais (2013: p. 193)

sedimentada, que produz a reiteração de determinados comportamentos" (Bucci, 2013, p. 154).

Nesse passo, institucionalizar significa estabelecer um determinado padrão de organização que atua como fator de unidade, a partir de vários centros de competência, os quais se articulam entre si, visando à composição de diferentes interesses, meios e temporalidades, em função de uma "*ideia-diretriz" (*Bucci, 2013, p. 154). Segundo Maria Paula Dallari, trata-se de estabelecer "um feixe de ações organizadas" por meio de diretrizes racionais e sistematizadas, que se desprende da pessoa que o instituiu, passando a ter vida própria, sendo que a estruturação da ação é fornecida pelo direito, "em determinado arranjo de disposições, regras e procedimentos previsíveis e definição de autoridades, com os poderes devidos, para o exercício das funções do Poder Público, destinadas à estabilidade, permanência e previsibilidade" (2013, p. 154).

Para a elaboração dos referidos conceitos, Dallari Bucci se valeu das contribuições oriundas das teorias institucionalistas. A autora extraiu de Santi Romano as noções de *objetivação* e *organização*, que se concretizam por meio do ordenamento jurídico; por intermédio da *objetivação* jurídica "se agregam e se superam os interesses individuais num plano superior, um conjunto ou complexo de normas que têm unidade e sentido como ordenamento" e, por outro lado, é a *organização* que "confere unidade ao sistema ou organismo e faz com que o todo seja mais que a soma das partes" (Bucci, 2013, p. 140). Não significa que Santi Romano tenha afirmado que o direito se reduz às normas. É que o poder de estabelecer a norma "é o próprio direito e a norma não é senão a sua voz, ou melhor, uma de suas vozes, um dos modos pelos quais opera e atinge os seus fins" (Santi Romano, 1962, pp. 19-29 *apud* Bucci, 2013, p. 142)

Outras compreensões que inspiraram Maria Paula Dallari Bucci foram os conceitos de *ideia-diretriz* e *poder organizado* de Hauriou, outro autor institucionalista. Malgrado reafirme o caráter dúplice do direito - subjetivo e objetivo, o autor possui a compreensão de que a objetividade do sistema jurídico está nas instituições, e não nas normas. Segundo o doutrinador, as instituições precedem ao direito, de modo que não são as normas que criam as instituições. Confira-se:

> O erro de Léon Duguit, quando edificou seu sistema de direito objetivo, foi o de apostar no direito objetivo, de apostar na regra de direito. O verdadeiro elemento objetivo do sistema jurídico é a instituição; é verdade que ela contém um germe subjetivo que se desenvolve por meio do fenômeno da

> personificação; mas o elemento objetivo subsiste no corpus da instituição e só esse corpus, com sua ideia-diretriz e seu poder organizado, já é muito superior em virtude jurídica à regra de direito. São as instituições que fazem a regra de direito, não são as regras de direito que fazem as instituições. (Hauriou, 2009, p. 53)

Na mesma linha que Santi Romano, Hauriou entende, portanto, que a disciplina jurídica do Estado não está adstrita às suas normas, mas atrela-se às instituições, indicando o conceito fundamental de poder organizado pelo direito como as bases para a juridificação do Poder Público. Nesse sentido, "o detalhamento conferido por Hauriou ao aspecto organizacional das instituições, bem como ao movimento de institucionalização, assim como o conceito de objetivação em Santi Romano, associado à noção de ordenamento jurídico", conferiram uma interlocução muito interessante entre poder e direito, trazendo uma "abordagem publicista que renova a tradição das instituições e oferece importantes perspectivas de desenvolvimento da abordagem jurídica das políticas públicas" (Bucci, 2013, p. 150)

Conceito importante extraído de Hauriou é o de "Ideia-Diretriz", que pode ser compreendido, de uma forma mais simplificada, como os "meios" ou o "programa de ação" de que se valem as instituições para a superação de determinados problemas. Trata-se de um "plano de ação" ou da "organização em vista da ação", que se difere na mera busca de resultados, pois também se direciona aos meios para alcançar os fins almejados (Bucci, 2013, p. 29).

> A ideia-diretriz talvez seja a marca mais visível da teoria institucionalista de Hauriou e o que, a despeito da objetividade e concretude com que foi descrita, associa essa teoria a uma aura um tanto mística, como se da "ideia", metafísica e intangível, pudesse evolar a instituição. Contudo, na locução ideia-diretriz, o segundo componente, sinônimo de plano de ação e organização em vista da ação, é tão marcante quanto a componente ideológica; "*na ideia-diretriz existe um elemento de plano de ação e de organização em vista da ação, que supera singularmente a noção de fim"*. A noção de fim vincula-se ao resultado, enquanto a organização e o plano de ação referem-se aos meios que devem ser empregados para alcançar os resultados (Hariou, 1968, pp. 42-44, *apud* Bucci, 2013, pp. 147-148)

Em síntese, segundo Maria Paula Dallari Bucci, a institucionalização de uma política pública se caracteriza por três processos: a) objetivação, descolamento em relação ao gestor; b) um padrão de organização; c) a juridificação, fundada na

formalização e nos elementos jurídicos - que estabelecem poderes, deveres, proibições, autorizações e permissões, que movimentam o programa; d) uma ideia-diretriz, um princípio referencial, que orienta todos os atores envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação (2013, p. 155).

Tendo em vista que a instituição de uma política pública, por sua própria natureza, é muito diversa e variável, a noção de *arranjo institucional* é mais fecunda para o presente estudo, porquanto menos comprometida com um aspecto formal. Conforme Bucci, o arranjo institucional é "locução que conota o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático"; compreende, como marco geral, a norma instituidora, no âmbito da qual deve constar "o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes" (2013, p. 155)

Diante dessas premissas, o arranjo institucional admite, inclusive, uma análise específica de suas características e componentes, "podendo indicar maior ou menor aptidão para os resultados, considerado um conjunto de variáveis, a partir dos elementos que compõem o modelo". Na qualidade de medidas sistemáticas de ações, consoante Bucci, o arranjo institucional pode passar por uma avaliação, tanto do viés objetivo da política (decisões, condutas e ações), quanto de sua dimensão subjetiva (posições e competências dos indivíduos envolvidos) (2013, p. 155).

Uma característica do arranjo institucional "é seu caráter sistemático, de ordem, que atua graças, em grande medida, à coesão proporcionada basicamente pelos instrumentos jurídicos" (Bucci, 2013, p. 162). No ambiente caótico das múltiplas forças dos atores políticos que atuam no contexto da política pública, o arranjo institucional se configura como ordem definida, que permite visualizar e estabelecer limites e contornos de atuação.

Por sua vez, o modelo institucional "significa um determinado padrão de arranjo institucional, passível de aplicação e replicação em contextos semelhantes" e, como um modelo ideal, deve conter o "roteiro de ação, seus valores orientadores, suas referências históricas, seus compromissos ideológicos" (Bucci, 2013, p. 158). Os referidos modelos institucionais garantem um certo grau de unidade à política pública, podendo incidir de

modo complementar, ou até mesmo em substituição, à direção centralizada das ações governamentais.

A adoção do *modelo institucional* é especialmente relevante, porque, quanto mais os seus componentes forem "conscientemente percebidos e apropriados pelos atores sociais envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas" mais se estará diante de um quadro racional, em que os vetores da política são fielmente traduzidos na prática (Bucci, 2013, p. 158).

No estudo em comento, a fim de avaliar a existência de um processo de institucionalização da política atinente ao ensino com perspectiva de gênero nas escolas, para além da pesquisa empírica realizada por meio das entrevistas aos atores sociais da macropolítica, será realizada a pesquisa documental em relação à existência, ou não, de normas primárias ou secundárias que disciplinem os vetores da política pública. Em observância ao princípio da legalidade administrativa, os programas de ação governamental devem se estruturar em uma base legal. Ainda que a fonte não seja diretamente a lei, mas normas secundárias (decretos, portarias, resoluções), ou até mesmo disposição orçamentária que aloque recursos, tais ações públicas devem estar previstas em disposições normativas. Não significa dizer, como já afirmado pelos institucionalistas, que o programa surja com a edição da norma, pois é "o amadurecimento político dos contornos da ação é que desencadeia a sua formalização institucional, quando então a norma passa a lhe conferir existência oficial" (Bucci, 2013, p. 162)

Ocorre que a previsão do programa na norma confere um "aumento de sua densidade institucional, considerando que a consagração do programa em lei significa atribuir à ação vocação de permanência, e, portanto maior objetivação" (Bucci, 2013, p. 162), deixando a sua aplicação de depender do puro arbítrio dos integrantes do Poder Executivo responsáveis pela formulação da política pública. Desse modo, segundo Maria Paula Dallari, "amplia-se, pelo menos em tese, a condição de continuidade da execução dos programas, em reação a um dos grandes problemas das democracias pouco maduras, a descontinuidade administrativa" (2013, p. 162).

É certo que um novo governo pode mudar, de modo significativo, uma política pública em andamento. Sobre os direitos das mulheres, a situação é ainda mais sensível: a Secretaria da Mulher do Distrito Federal, por exemplo, já foi extinta e se tornou

Subsecretaria, sendo recriada na atual gestão[8]. De toda sorte, a continuidade dos trabalhos, em maior ou menor grau, deve se estabelecer sobre as estruturas já existentes. Significa dizer que cada novo programa ou ação se "arranja" de modo peculiar sobre uma normativa que já existe, ou é reestruturada, muitas vezes "aproveitando estruturas antigas ou criando outras e articulando-as ou rearticulando-as, a partir da orientação governamental presente (integral ou parcialmente) da norma instituidora", conferindo-lhe novo sentido ao conjunto (Bucci, 2013, p. 162).

Mesmo nesses casos, o *arranjo institucional* possui um alto grau de relevância, na medida em que o seu caráter sistemático, de ordem, garante uma coesão lógica que lhe confere um certo grau de permanência. Isso porque, "no ambiente caótico da multiplicidade de normas e estruturas, o arranjo institucional se configura como ordem definida, que permite visualizar seus contornos, distinguindo-o do ambiente de normas e decisões circundante" (Bucci, 2013, p. 162).

Observe-se que não se trata da pura valorização das leis, mas do modo sistemático e coeso como elas se concatenam, muitas vezes por intermédio das "normas de organização" que incidem sobre as demais. É dizer: mais importante do que a existência de um sistema normativo é o aspecto organizativo do direito. Sobre o tema, calha transcrever o trecho de Maria Paula Dallari Bucci:

> Não se trata da ideia, presente em Kelsen, da ordem jurídica como um sistema de normas. Trata-se da valorização do aspecto organizativo do direito, mais próximo da proposição de Hart, que evolui no positivismo, partindo de uma visão crítica da insuficiência das normas de conduta como expressão do sistema jurídico (próxima, nesse sentido, de Santi Romano). As chamadas "normas de organização" – regras de reconhecimento, de alteração e de decisão, que funcionam como "metarregras" sobre as demais –, ditas normas secundárias, compõem, com as normas de conduta, ditas primárias, o sistema jurídico, definindo um elemento de ordem pública no sistema normativo" (2013, p. 163)

Outros aspectos importantes para a institucionalização de um arranjo são a definição de metas, a destinação de recursos e a previsão do tempo necessário para obtenção dos resultados almejados. John Kingdom leciona que "política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos

[8] Disponível em: https://www.casacivil.df.gov.br/vinte-e-nove-mulheres-no-primeiro-escalao-do-gdf. Acesso em 11 set. 2023.

juridicamente regulados" para a realização de objetivos determinados (1995, pp. 2-3). Segundo o autor, a política pública deve "visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados" (1995, pp. 2-3).

Em certa medida, a ideia-diretriz de Hauriou já apresentava um conceito de um *plano de ação* associado a *metas e resultados* a serem alcançados. Bucci adverte que não se trata de uma previsão específica de "reserva de meios" pensada de modo específico pelos institucionalistas, cuja noção foi incorporada, de modo mais robusto, nos estudos sobre as políticas públicas melhor delineadas tempos mais tarde. Nesse sentido, cumpre colacionar as reflexões de Bucci:

> Mas não deixa de ser, também nesse ponto, antecipatório o olhar do institucionalismo, em relação ao que veio conformar-se posteriormente como políticas públicas. Um dos traços distintivos destas, idealmente consideradas, é a alocação de meios no arranjo institucional que conforma o programa, de maneira proporcional e suficiente à realização da ação e consecução dos objetivos. Deve haver uma combinação ajustada entre o escopo e a escala (diremos, em vez de metas) e a previsão de meios. O sucesso da engenharia institucional da política – especialmente a se pensar em ação governamental inovadora – reside na articulação bem resolvida de meios e fins, além das etapas do percurso para atingir esses últimos (2013, p. 176)

É certo que é necessária a previsão orçamentária para a estruturação de políticas públicas. Contudo, Bucci vai mais além: é preciso examinar de que forma as decisões alocativas econômicas se integram aos arranjos institucionais, porquanto "a característica das políticas públicas, idealmente consideradas, é que a disposição de meios componha a base normativa do arranjo institucional, de forma proporcional e suficiente ao escopo e escala definidos para o programa de ação" (2013, p. 179).

Nesse contexto, o plano de ação se fundamenta sobre uma base normativa, "mas se distingue por conter e revelar uma determinada estratégia, isto é, a direção, combinada com a coordenação da ação" (2013, pp. 170-180). Significa dizer que a *estratégia* implica o direcionamento coordenado de determinados comportamentos e ações, em face das diferentes possibilidades, com vistas ao alcance dos objetivos predefinidos.

A compreensão de *estratégia* é especialmente relevante porque não basta um emaranhado de previsões normativas esparsas, seguidas de disponibilizações orçamentárias aleatórias, sem qualquer grau de racionalidade e organização. É preciso direcionamento, coordenação e, para arrematar, um mecanismo de avaliação de resultados. Isso porque "a gestão pública mais moderna no mundo desenvolvido há muito tempo deixou de privilegiar os ritos e as regras administrativas, em favor do resultado da ação, por meio dos chamados indicadores de desempenho" (Bucci, 2013, p. 180).

A par das contribuições apresentadas, a análise acerca da institucionalização de um arranjo da política pública perpassa pelo exame da existência, ou não, de um conjunto de processos juridicamente regulados (juridificação), que estabelecem ações coordenadas (organização) e se descolam do gestor (objetificação) para alcançar os atores envolvidos na sua execução, os quais são orientados por um princípio referencial (ideia-diretriz). Além disso, o plano de ação deve prever uma reserva de meios e, ao lado das previsões orçamentárias, um conjunto de ações racionalmente direcionadas (estratégia) para atingir objetivos e metas (escalas ou escopos) previamente definidos, cujo alcance deve ser aferido por meio de indicadores de desempenho (Bucci, 2013, p. 155 e seguintes).

3.2 Da legitimação do ensino com perspectiva de gênero nas escolas: superando a compreensão de Políticas Públicas de Governo versus de Estado

A diferenciação entre Políticas Públicas de Governo e de Estado é muito recorrente no âmbito da Ciência Política e do Direito. Segundo as compreensões mais difundidas as políticas públicas de Governo são caracterizadas por um aspecto de "política transitória e eleitoral, estando conectadas com as disputas partidárias pelos rumos das ações do Governo", ao passo em que "as políticas públicas de Estado caracterizam-se por estarem na Constituição e possuírem uma pretensão de estabilidade e superioridade ante os conflitos segmentários de uma dada comunidade" (Bittencourt; Reck, 2021, p. 632)

Segundo essa distinção clássica, as políticas públicas de Estado estão mais atreladas à soberania da nação, à estruturação do Estado e à ordem pública, estando acima, portanto, dos eventuais interesses de Governo. Além disso, segundo parte da doutrina, há uma distinção estratégica, na medida em que a política pública de Estado se

projeta por um lapso temporal mais prolongado, ao passo em que as ações de Governo são menos duradouras e caracterizam-se como partes da política pública maior, a de Estado. Sobre o tema, colham-se as citações de Bucci:

> A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional, e projeta-se para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – as chamadas "Políticas de Estado" – , é há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas "políticas de governo" (2013, p. 19)

Adotando-se o critério normativo, as políticas públicas de Estado estariam inseridas na Constituição e as de Governo dispostas em diplomas legais ou infralegais. Bucci critica a referida conceituação, pois a constitucionalização das matérias consideradas mais importantes não deixa de ser um caminho político contraditório: de um ponto de vista, denota a "realização do ideal da 'Constituição como norma', a norma primeira do Estado, dotada de um caráter vinculante, e não apenas carga simbólica do compromisso político; de outro, provoca a banalização do texto constitucional", esvaziando o seu caráter de norma fundamental (2006, p. 20).

Bittencourt e Reck criticam as conceituações clássicas apresentadas pela doutrina e advertem que muitos critérios adotados para a distinção entre políticas públicas de Governo e de Estado são questionáveis. Segundo os autores, a referida diferenciação é apenas para considerar as políticas públicas como "tipos ideais, de modo que nunca existiria uma política puramente de Governo ou de Estado na prática, somente na teoria", razão pela qual defendem que a distinção "não é canônica e se configura insuficiente para uma correta observação do fenômeno" (2021, p. 634).

No que tange ao critério da estabilidade, Bittencourt e Reck conferem maior relevância à institucionalização da política do que ao seu enquadramento como política pública de Governo ou de Estado. Conforme os autores, "parece que tudo dependerá do grau de institucionalização que consegue adquirir uma política pública, e, assim, quanto maior for o grau de institucionalização, maior tende a ser sua permanência" (2021, p. 640).

A título de exemplificação, Bittencourt e Reck mencionam o direito à educação como fundamental, podendo ser subjetivamente exigível em face do Estado, segundo disposição expressa da Constituição. Além disso, o Texto Constitucional enumera os

Entes responsáveis, a ordem de prioridades, as competências, os princípios e os objetivos. Ainda assim, o contexto empírico evidencia que a política pública de Educação tem elementos de Governo. Sobre o assunto, calha transcrever as reflexões dos autores:

> A hipótese e a recomendação científica a ser dada são a seguinte: abandone-se a distinção políticas públicas de Governo e de Estado. Toda política pública conterá elementos de Estado e de Governo, e a distinção fará sentido somente quando se tiver estes elementos específicos em vista, a saber, os modelos organizacionais e decisórios e os objetivos das políticas públicas**. Ela deve ser preservada no tempo e no espaço em face do seu nível de institucionalização, que, obviamente, espera-se ser atingido em face de suas contribuições no campo da efetivação de direitos e conquistas em termos de direitos fundamentais sociais.** Assim, por exemplo, os objetivos da política pública de Educação podem tanto ser de Estado e de Governo, e há de se examinar pontualmente cada um eles para realizar a ligação (Bittencourt; Reck, 2021, p. 13, grifo meu)

Interessante análise é feita por Bucci sobre a relação entre a institucionalização de um arranjo e a possibilidade de ascensão de uma política de Governo para de Estado. Segundo a autora, a política assumirá a condição de Estado a depender de dois fatores: *a institucionalização e a legitimação política;* a primeira representa o conjunto de processos juridicamente regulados – previsão das ações, estruturas e competências da política em leis/normas – e a segunda está atrelada à absorção da política, no âmbito social, como de interesse coletivo. Nesse sentido, elucidativa é a explanação da jurista:

> Existem diferentes tipos, modelos, desenhos e também graus de institucionalização. A distinção entre "políticas de Estado e políticas de governo" pode ser compreendida por esse prisma. O arranjo institucional, pode-se dizer, nasce "política de governo" e aspira ser "política de Estado". Ele assumirá essa condição a depender de dois fatores: a institucionalização e a legitimação política. A institucionalização é o fator relacionado aos dispositivos jurídico-institucionais – a lei, as normas de atribuição de competência etc. – que dão corpo à política, conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico, pelo menos até que venha a ser modificada, mediante procedimento de idêntica natureza, em regra por iniciativa de outro grupo político que assuma o governo. O outro fator que indica tratar-se de política "de Estado" é o da legitimação política, que funciona como impeditivo à reversão de uma orientação de governo, mesmo quando há troca de grupo político nas eleições, nas situações em que os efeitos sociais e econômicos são reconhecidos pela generalidade da população como de interesse coletivo e

> passam a ser merecedores de sustentação pela opinião pública (2013, pp. 156-157)

Em relação ao tema desta pesquisa, volvendo-se para a classificação normativa, a previsão de políticas públicas voltadas para coibir a violência contra a mulher está inserida no § 8º do art. 226 da Constituição Federal (Brasil, 1988), bem como em diplomas internacionais que já foram internalizados ao direito brasileiro, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Brasil, 1996) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Brasil, 2002). A posição aqui defendida é a de que o ensino com perspectiva de gênero nas escolas é uma das políticas públicas mais relevantes para a prevenção dos crimes relativos à violência doméstica. Diante deste quadro, a conclusão a que se alcança, sob a perspectiva da diferenciação clássica, é que se trata de uma política pública de Estado.

É possível que surjam opiniões contrárias, as quais se posicionem no sentido de que o ensino para a prevenção da violência doméstica contra a mulher, de modo específico, está previsto em diplomas infralegais, como no inciso IX do artigo 8º da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), no § 9 do artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases, inserido pela Lei nº 14.164/2021 (Brasil, 2021) e, no âmbito distrital, a Lei nº 6367/2019 (Distrito Federal, 2019). Ainda que se adote o referido entendimento – do qual discordamos – o fato é que, diante elevado número de casos de violência doméstica no Distrito Federal e do elevado número de feminicídios nesta unidade federativa, trata-se de uma política pública que não pode se sujeitar a descontinuidades.

O primeiro passo para evitar descontinuidades e rompimentos da referida política pública é o imperativo da sua *institucionalização*. É necessário um amadurecimento jurídico-institucional dos programas que integram o ensino para a prevenção da violência doméstica nas escolas – por meio da edição de atos normativos secundários, normas de atribuição de competência, edição de planos de trabalho, dentre outros. Isso porque, segundo Maria Paula Dallari Bucci, os referidos regramentos "dão corpo à política, conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico" (2013, p. 158).

A outra característica que converge para a formação de uma "Política de Estado", conforme Bucci, é a *legitimação política*. É preciso reconhecer que a questão da

desigualdade do gênero feminino e a adoção de políticas públicas correlacionadas encontram entraves ideológicos sujeitos aos ciclos de governo. Malgrado contempladas em diversos diplomas internacionais, na Constituição Federal, na Lei Maria da Penha e, no que tange à inserção do tema no currículo das escolas, exista previsão expressa no Currículo em Movimento do Distrito Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as referidas políticas podem ter sua força relativizada por influências pós-eleitorais.

Diante deste quadro, mais uma razão para a efetiva institucionalização do ensino sobre a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas. Quanto mais presente um dos requisitos – a institucionalização - para o estabelecimento desta política, menos sujeita ela estará a mitigações no campo do segundo pressuposto – *a legitimação política.* Como bem ponderado por Bucci, a 'morte' de uma política pública com a mudança de governo não a descaracteriza como 'de Estado', podendo "revelar apenas o seu baixo grau de institucionalização" (2013, p. 158).

De fato, o "caráter sistemático das políticas públicas é o que possibilita enfrentar a fragmentação ou desarticulação da ação governamental" (Bucci, 2013, p. 164). Uma questão que interessa ao aspecto sistemático é a *articulação temporal,* pois a questão da descontinuidade político-partidária pode ser enfrentada, em parte, por um 'regime de efeitos', estruturado dentro de uma construção programada de um encadeamento de normas e seus efeitos, que resultem na organização concreta e operacional na atuação dos atores envolvidos (Bucci, 2013, p. 164).

Por outro lado, também é preciso voltar-se para a construção de uma *legitimação social*. Segundo Maria Paula Dallari, a sustentabilidade das políticas públicas "reclama uma fundamentação político-institucional que represente busca e obtenção de legitimidade política e social pelo tempo necessário para que os resultados visados com a ação governamental sejam percebidos pelo público externo ao governo" (2013, p. 165).

A própria compreensão de "ideia-diretriz", para além de sua noção de plano de ação, possui um inequívoco caráter comunicacional. Significa dizer que as ações, seus alicerces teóricos, seus compromissos e metas estão tão arraigados no contexto social que passam a integrar o componente simbólico da "marca" inserida na vontade coletiva. Sobre o assunto, cumpre transcrever o elucidativo trecho de Bucci:

> Trata-se, mais do que isso, de compactar na marca a ideia, de forma que se reconheça nela o entrelaçamento de conceitos, compromissos e resultados esperados, subjacentes ao programa de ação. Quando eventualmente esses elementos logram consolidar-se na marca, tem-se a suma de um processo de legitimação social do programa. Ou seja, retorna-se ao conceito original de ideia-diretriz, que combina o componente simbólico, de direção, compartilhado por vários atores envolvidos naquela política pública, com a dimensão do "plano de ação" e "organização da ação" (2013, p. 165)

Nesse cenário, é importante compreender estrategicamente o ensino para a prevenção da violência doméstica como inserido na esfera do interesse público autêntico, que se sobrepõe a compreensões individuais enviesadas, transcendendo ao horizonte temporal do governo presente para alcançar uma compreensão universal.

> O que confere densidade social à ação governamental é estar lastreada em fundamentação da moral coletiva, suficiente para gerar um sentimento compartilhado de utilidade e valor positivo. Em outras palavras, a fundamentação do Estado, sua justificação filosófica. Esse argumento é nuclear para uma abordagem das políticas públicas que considere a centralidade da ação governamental na vida social (Bucci, 2013, p. 165)

Destarte, é imperioso compreender que, conquanto sobrevenha mudança de grupos políticos nas eleições, a questão atinente ao enfrentamento da violência de gênero deve ser elevada como de interesse coletivo. Nesse aspecto é que "o 'estadista' distingue-se do mero 'governante' pela alçada de sua atuação, descortinando visões e diretrizes que perduram por prazo longo, transcendendo o horizonte do seu tempo político presente, ou pelo menos de sua gestão governamental" (Bucci, 2013, p. 158).

3.3 O ciclo da política pública: uma análise das etapas para a execução da política de educação com perspectiva de gênero

No final da década de 1950, Harold Laswell (1956) torna-se um dos primeiros autores a propor uma análise sequencial, em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica. Surge então uma abordagem das políticas públicas dentro de um modelo *Policy Cicle*, que possui um mapa conceitual composto das seguintes etapas: *informação* (recolhimento de dados); *iniciativa* (aprovação de medidas de política); *prescrição* (formulação de medidas, normas e regras); *invocação* (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); *aplicação* (concretização das medidas);

avaliação (sucesso ou insucesso das decisões) e cessação (regras e instituições criadas) (Araújo; Rodrigues, 2016, p. 14)

O modelo sequencial representou um avanço em relação às análises sistêmicas, porquanto permitiu investigar o processo das políticas públicas por redução da sua complexidade, em face da divisão em categorias de análise, tornando o estudo das políticas públicas mais facilmente compreensível. A ideia de fases do processo político foi objeto de debate no âmbito das ciências políticas ao longo dos 50 anos seguintes, sendo que muitos outros autores contribuíram para o seu aprofundamento, de tal modo que a proposta de Lasswell tornou-se um ponto de partida para os quadros teóricos da análise que se seguiram.

Segundo Pierre e Surel[9], a abordagem sequencial representa uma série de ações, "que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública" (2002, p. 25), sendo que os autores apresentam o ciclo da política pública em seis etapas:

> 1. A colocação na agenda (*agenda setting*) leva os atores a identificar e/ou a definir e/ou a construir o problema a tratar. Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis, de acordo com o input inicial (catástrofe natural, motim, revelação dos números do desemprego...).
>
> 2. A produção das soluções ou alternativas compreende a procura de objetivos desejáveis e/ou adaptados ao problema percebido (*policy formulation*).
>
> 3. A decisão no sentido próprio vem em seguida. Trata-se, sem dúvida, da sequência em princípio a mais visível, mas na realidade é muito difícil isolá-la com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional.
>
> 4. A implementação (*implementation*) diz respeito à execução (ou à não execução) prática das decisões elaboradas e formalmente adotadas nas etapas anteriores.
>
> 5. A avaliação (*policy evaluation*) consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa. "Quais têm sido os efeitos da política decidida e implementada?" "Estes efeitos correspondem aos efeitos esperados?" "É preciso modificar a política, na sua concepção ou na sua implementação?" São questões que balizam esta fase particular.

[9] Alguns autores preferem referir-se aos ciclos da Política Pública. OLIVEIRA, Vanessa. As fases do processo de políticas públicas. In: Vitor Marchetti (org). Políticas Públicas em debate. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013

> 6. A conclusão do programa (*program termination*) constitui uma sequência muito controvertida entre os próprios defensores da abordagem sequencial, cobrindo de maneira ambígua a questão da "extinção de uma política" e/ou da realização dos objetivos fixados. (2002, pp. 25-29).

Outros doutrinadores apresentaram contribuições para a classificação, sendo que eles também identificavam várias etapas, fases ou sequências no ciclo político, designando-as de formas diferentes, mas quatro etapas apareceram com recorrência:

> — definição do problema e agendamento, relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas: — percepção de um problema como problema político —, ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política;
>
> — formulação das medidas de política e legitimação da decisão, relativas ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político;
>
> — implementação, relativa aos processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política;
>
> — avaliação e mudança, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de feedback) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem (Araújo; Rodrigues, 2016, p. 19)

É certo que o modelo sequencial não restou indene de críticas. John Kingdon questionou o modelo das fases, referindo que o agendamento não ocorre em primeiro lugar, gerando alternativas em um momento posterior, uma vez que, ao contrário, as alternativas são defendidas e ponderadas durante longo período de tempo, antes que uma oportunidade as coloque na agenda (2011, p. 205)

Paula Arcoverde Cavalcanti compreende o ciclo da política pública como um “um dispositivo analítico para o estudo de uma dada política, intelectualmente construído, para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição do *policy-making* (processos pelos quais as políticas são produzidas)” (2007, p. 169). Trata-se, segundo

escritora, mais de uma ordem lógica do que uma ordem cronológica, o que não deslegitima o modelo de estudo. A autora reconhece que o modelo heurístico é um ideal que pouco se verifica na prática, mas admite que "o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos" (Cavalcanti, 2007, p. 169).

É certo que existem diversas críticas a esse modelo e, no mesmo sentido, Pierre e Surel entendem que as sequências das políticas públicas são fluidas entre si, pois algumas delas podem acontecer de forma concomitante – como a decisão e a implementação – ao passo em que outras etapas podem simplesmente não acontecer – como a conclusão do programa (2002, p. 29).

No que tange ao tema desta pesquisa, Paula Arcoverde Cavalcanti, em sua tese de doutorado intitulada de "Sistematizando e comparando os Enfoques de Avaliação e de Análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional" (2007), defendeu o exame do Ciclo da Política Pública como um instrumento de análise para as políticas públicas de ensino. Cavalcanti defende a adoção do Enfoque na Análise (EAn) das políticas públicas, em detrimento do Enfoque na Avaliação (EAv) e, para tanto, valeu-se da compreensão sequencial. Isso porque o Enfoque na Avaliação se concentra apenas em uma das fases, a implementação (ou execução), suas metas de alocação de recursos materiais, financeiros e prazos. Por sua vez, o Enfoque na Análise busca realizar um exame da política como todo, considerado todas as suas etapas. A autora entende "o momento da avaliação como inserido no processo mais amplo da elaboração da política" (2007, p. 247). O EAv é um ambiente técnico, de neutralidade, o qual não considera a dinâmica de atuação dos atores, avaliando apenas a fase de execução da política pública. Com efeito, o EAv é considerado, pela autora, como um "jogo de uma rodada só", que não considera, portanto, o efeito retroalimentador do ciclo da política pública (2007, p. 248 e seguintes).

No Enfoque da Análise (EAn), o objeto de estudo não é apenas a implementação, mas revolve ao próprio momento da formulação, aspecto que se constitui na principal diferença entre os dois enfoques. Mais além disso, o enfoque na análise (EAn) é ainda mais abrangente, uma vez que inclui o próprio momento de avaliação da política, sendo que todas as etapas do ciclo das políticas públicas são consideradas processos dinâmicos, e não racionais. (Cavalcanti, 2007, p. 248 e seguintes).

O analista que adota o método do Enfoque na Análise (EAn), diferentemente do Enfoque na Avaliação, consegue detectar a existência de processos de "não tomada de decisão", a exemplo de demandas dos atores mais fracos, que são obstacularizadas pelos atores mais fortes, sendo que o conflito continua escondido, não aberto. Além disso, como o EAn compreende melhor a formulação da política pública, é possível antever os resultados (melhores ou piores) da implementação da política, antes mesmo dela ter efetivamente ocorrido (2007, p. 248 e seguintes).

À luz desses alicerces teóricos, adotando o modelo do Enfoque na Análise, é importante examinar o ensino para a prevenção da violência contra as mulheres volvendo-se, em certa medida, às fases iniciais do ciclo da política. É certo que as etapas não são necessariamente sequenciais e, conforme já esclarecido, os processos são dinâmicos e é possível que algumas fases sequer sejam claramente identificadas. De todo modo, será realizada uma tentativa de voltar ao processo de colocação na agenda e tomada de decisão.

Pois bem. A primeira previsão mais expressiva em relação ao tema, dentro do ordenamento jurídico interno, foi o inciso IX do artigo 8º da Lei nº 11.340/2006, o qual estabeleceu "o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher" (Brasil, 2006). Os movimentos que deram ensejo à promulgação da Lei Maria da Penha tornaram-se de conhecimento público. Trata-se do célebre caso da biofarmacêutica cearense que, no ano de 1983, sofreu duas tentativas de homicídio e, diante da morosidade das instituições responsáveis pela persecução penal, submeteu o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) [10].

O caso foi o primeiro a ser aceito pela Comissão Interamericana por violência doméstica e sua condenação por negligência e omissão levou a muitas discussões no país. Movimentações sociais em favor de Maria da Penha (o pedido teve o apoio do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional – CEJIL - e do Comitê Latino-Americano de

[10] Diante das informações contidas no Relatório 54/01, do Caso 12.051, de 4 de abril de 2001, em 20 de agosto de 1998 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, recebeu uma denúncia, com base nos artigos 44 e 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), apresentada por Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM). Disponível em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 13 set. 2023.

Defesa dos Direitos da Mulher - CLADEM) [11] e o acionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos revelou, naquele contexto, uma articulação de *atores* em conflito com os órgãos do Sistema de Justiça (*politics* – relações de poder em conflito). Esse conjunto de fatores impulsionou o Estado brasileiro a colocar na *agenda* diversos pontos sensíveis da política pública brasileira de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres.

Segundo se verificou, havia uma série de *problemas* nas políticas públicas nacionais de prevenção e repressão à violência de gênero. Não por outra razão o Relatório N° 54/01 da CIDH concluiu que o Estado brasileiro adotava um padrão geral de negligência, baseada em práticas discriminatórias sistemáticas e tolerantes à violência, não havendo uma postura estatal relevante no sentido de prevenir e punir os crimes cometidos em contexto intrafamiliar contra as mulheres:

> 55. [...] A falta de julgamento e condenação do responsável nessas circunstâncias constitui um ato de tolerância, por parte do Estado, da violência que Maria da Penha sofreu, e essa omissão dos tribunais de justiça brasileiros agrava as consequências diretas das agressões sofridas pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes. Além disso, como foi demonstrado anteriormente, essa tolerância por parte dos órgãos do Estado **não é exclusiva deste caso, mas uma pauta sistemática. Trata-se de uma tolerância de todo o sistema, que não faz senão perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mulher.**
>
> 56. Dado que essa violação contra Maria da Penha é parte de **um padrão geral de negligência e falta de efetividade do Estado para processar e condenar os agressores**, a Comissão considera que não só é violada a obrigação de processar e condenar, **como também a de prevenir essas práticas degradantes.** Essa falta de efetividade judicial geral e discriminatória cria o ambiente propício à violência doméstica, **não havendo evidência socialmente percebida da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para punir esses atos**.[12]

[11] Detalhes sobre a apreciação do caso pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos são encontrados em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 19 maio 2024.

[12] Detalhes sobre a apreciação do caso pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos são acessados em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 19 maio 2024.

Diante deste quadro, a Comissão da OEA publicou o Relatório N° 54/01 - CASO 12.051 MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES – BRASIL, que no item VIII apresentou série de recomendações, uma das quais muito pertinente ao objeto desta pesquisa:

> 4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:
>
> a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica; [...] c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera; [...] **e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares** [13]

Sobre a previsão do tema nos currículos escolares, aqui no âmbito do DF, sobreveio a Lei Distrital nº 5.806/2017, que dispõe sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública de ensino (Distrito Federal, 2017). O PL 1158/20016, que deu origem a essa lei, apresentou como justificativa que "a violência de gênero é um reflexo da ideologia patriarcal, que demarca explicitamente os papeis e as relações de poder entre homens e mulheres," e ainda complementa que a cultura do machismo, muitas vezes de forma implícita ou sub-reptícia, "coloca a mulher como objeto de desejo e de propriedade do homem, o que termina legitimando e alimentando diversos tipos de violência"[14].

Poucos anos depois, adveio a Lei Distrital nº 6367/2019, que dispõe sobre "a inclusão do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal do currículo nas escolas públicas do Distrito Federal" (Distrito Federal, 2019). A justificativa do Projeto de lei inicial (PL nº 233/2019) mencionou a própria Lei nº 11.340/2006 e registrou necessidade de "promoção de uma cultura preventiva, de tal

[13] Mais informações sobre o Caso 12.051 Maria Da Penha Maia Fernandes – Brasil podem ser encontrados em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 19 maio 2024.

[14] O PL 1158/20016, de autoria do Deputado Ricardo Vale, mencionou ainda a Campanha UNA-SE pelo fim da Violência contra as mulheres, lançada pelo Secretário Geral da ONU no ano de 2105 e trouxe outras justificativas, que estão disponíveis em file:///C:/Users/antonia.aldenir/Documents/Tribunal%20do%20J%C3%BAri/Videos%20Juri/PL-2016-01158-RDI.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

sorte que a reflexão crítica sobre a desigualdade de homens e mulheres na nossa sociedade contribui substancialmente para a erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher".[15]

Anos mais tarde, desta vez em âmbito federal, foi sancionada a Lei nº 14.164/2021, que alterou o § 9 do artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases para incluir o conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da Educação Básica (Brasil, 2021). Aqui o projeto de lei de origem apresentou como uma das justificativas a necessidade de uma "urgente inflexão no padrão cultural brasileiro, que, se não é permissivo, não tem sido impeditivo à manifestação de formais arraigadas de violência , especialmente contra as mulheres".[16]

É certo que a previsão normativa, por si só, não implica materialidade de uma política pública. Existem centenas de leis parlamentares pendentes de regulamentação e de execução. Isso acontece tanto nas "decisões" tomadas mediante iniciativa do Legislativo (mesmo que sancionadas pelo Presidente ou Governador) quanto do próprio Executivo. Corriqueiros são "os exemplos brasileiros de 'leis que não pegam', 'programas que não vingam' ou projetos de solução de problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação" (Secchi, 2010, p. 45)

É preciso reconhecer que políticas públicas nem sempre se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, "seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública" (Secchi, 2010, p. 42). Sobre o ensino para a prevenção da violência contra as mulheres, pelas razões já delineadas em outro tópico, a relevância do tema impõe o reconhecimento da *legitimidade* da decisão, restando examinar as falhas administrativo-organizacionais de implementação.

[15] Trata-se do Projeto PL nº 233/2019, de iniciativa do Deputado Estadual Fábio Felix, cuja íntegra da justificativa pode ser encontrada em: https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/carregaTexto-89872!TextoRedacaoInicial!carregar.action;jsessionid=428529D90027D267D80EDD1152546EE1. Acesso em 13 set. 2023.

[16] O documento contendo o projeto de lei do Senador Plínio Valério e os documentos que o instruíram podem ser acessados em: Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7916135&ts=1630438283677&disposition=inline&_gl=1*1pziob9*_ga*MTI0NTkxMzgyMC4xNjc5MzEwMzUw*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5NDYyMjkyNC40LjEuMTY5NDYyMzg2OS4wLjAuMA. Acesso em 13 set. 2023.

Elementos basilares para uma análise do processo de implementação são os atores, as organizações, seus interesses e competências (técnicas ou de gestão). Integram esse "caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência)" (Secchi, 2010, p. 46).

Nesse ponto, reiteram-se os argumentos já amplamente apresentados, no sentido da necessidade de formular um conjunto de processos juridicamente regulados (juridificação), os quais estabeleçam ações coordenadas (organização), que se materializem em um princípio referencial ou plano de ação (ideia-diretriz) e disponham de previsão orçamentária (reserva de meios), compondo um conjunto de ações racionalmente direcionadas para atingir objetivos (metas), cujo alcance deve ser aferido por meio de indicadores de desempenho.

A fase da implementação não deve ser apenas analisada, mas também gerenciada. É na neste momento que a distribuição de competências, a liderança e a coordenação de ações são colocadas à prova. Nesse instante, os líderes devem compreender os elementos motivacionais dos envolvidos, "os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários" (Secchi, 2010, p. 46).

Em seguida, a etapa de avaliação é aquela em que são aferidos a validade das propostas para o programa e o sucesso ou a falha dos projetos que foram colocados em prática. É o momento de apreciar as fases que se antecederam e de avaliar "a sensibilidade que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la" (Secchi, 2010, p. 46). No que tange ao ensino para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres, a avaliação possui um efeito retroalimentador muito importante. Em razão da relevância da temática, não se trata de uma política que será extinta – não há a fase de encerramento, pois a premissa dos atores é de continuidade política pública. Diante disso, são as informações obtidas na avaliação que permitirão obter dados e sugestões para o aprimoramento da política.

É certo que as avaliações possuem potencialidades e inúmeros benefícios para qualquer política pública e, em especial, para aquela que é objeto da presente pesquisa. Por outro lado, não se ignora que avaliações completas e significativas são difíceis de

realizar e exigem comprometimento dos atores. A coleta de dados e seu respectivo estudo é uma tarefa dispendiosa. Nesse sentido, "basta imaginar que a produção e a manutenção constantes de dados atualizados para as tarefas de avaliação requerem esforços organizativos, materiais e humanos"; por outro lado, na ausência desses recursos, "as avaliações acabam traduzindo em verificação de alguns indicadores básicos que frequentemente não mostram aspectos qualitativos do processo" (Secchi, 2010, p. 46).

É preciso reconhecer, ainda, que "a própria resistência daqueles que são avaliados também é um obstáculo", uma vez que eles podem "sentir a avaliação como um aspecto invasivo e, por consequência, resistir ao processo" (Secchi, 2010, p. 46). Entretanto, a fase avaliativa é inerente ao próprio processo político-pedagógico e se aplica a toda e qualquer prática educacional. Nesse sentido, vale lembrar que a Secretaria de Educação prevê mecanismos de avaliação de desempenho, não somente dos alunos, mas também do trabalho pedagógico institucional, além da avaliação externa. Nessa esteira, cumpre transcrever o seguinte trecho do Currículo em Movimento:

> Os Ciclos para as Aprendizagens estruturam-se por meio da gestão democrática, da formação continuada dos(as) profissionais da educação, da reorganização dos espaços-tempos para o direito de todos(as) os(as) estudantes de aprender, do fortalecimento de espaços da coordenação pedagógica e do conselho de classe, da articulação entre os três níveis da avaliação: aprendizagem (avaliação do desempenho dos(as) estudantes pelos(as) professores(as)), institucional (avaliação do trabalho pedagógico) e de larga escala (avaliação externa). (Distrito Federal, 2013, p. 19).

Ocorre que a etapa avaliativa não precisa ser desenvolvida e compreendida como uma fase de cobrança ou de mera imposição de resultados. A avaliação deve ser conduzida dentro de um processo participativo, que valorize os atores como peça fundamental dos projetos, dentro de um espaço de colaboração propício para a melhoria do programa.

Pois bem. Realizando uma análise do ciclo da política pública como um todo e aplicando as suas contribuições teóricas ao tema de pesquisa, um dos objetivos do presente estudo é examinar quais etapas do *Policy Cicle* estão devidamente estruturadas no que tange ao ensino sobre as questões de gênero nas escolas.

Fazendo uma pesquisa documental em relação aos atos normativos editados pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, não se encontra um conjunto de processos juridicamente regulados. De fato, não existem resoluções ou portarias que regulamentem o tema, que prevejam alguma distribuição de competências ou que estabeleçam algum plano de trabalho[17]. Não havendo regramento nesse sentido, também não se evidenciam, por conseguinte, os objetivos estabelecidos, a eleição de prioridades ou as expectativas de resultados a serem alcançados. Outrossim, em consulta ao site da transparência do Distrito Federal[18], não há execução orçamentária de despesas relativas a qualquer programa de implementação do ensino para a prevenção da violência de gênero nas escolas. O quadro em questão conduz à ilação, em um primeiro momento, de que referida política pública encontra-se pendente de estruturação, especialmente em relação às suas fases de formulação, implementação e avaliação. De toda sorte, o tema será mais profundamente apreciado por ocasião das informações obtidas a partir da pesquisa empírica.

No que tange à pesquisa normativa, o ensino para a prevenção da violência doméstica nas escolas foi colocado na agenda e houve a tomada a decisão, qual seja: a inserção do tema no currículo regular da Educação Básica, por intermédio da Lei nº 14.164/2021. Aliás, a Lei Distrital nº 5.806/2017 já havia estabelecido a educação para a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública do DF e, em seguida, a Lei Distrital nº 6367/2019 incluiu o ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal do currículo nas escolas públicas. Contudo, a referida política pública ainda parece carente de implementação, pelo menos em larga escala e de maneira institucionalizada, não havendo, também, mecanismos claros de avaliação de resultados.

Partindo-se da premissa de que já houve uma tomada de decisão, ainda que por intermédio de iniciativas do legislador, é necessário formular minimamente os programas, voltando-se à fase de formulação – nesse aspecto, valiosas foram as

[17] Como já afirmado, em consulta às portarias publicadas no site da Secretaria de Educação, não foi possível encontrar normativas sobre a implementação do ensino para a prevenção da Violência Doméstica ou sobre noções gerais sobre a Lei Maria da Penha. Disponível em https://www.educacao.df.gov.br/portarias/#:~:text=%E2%86%B3%20Portaria%20n%C2%BA%20798%2C%20de,Parceiras%20que%20ofertam%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil. Acesso em 28 ago. 2023.

[18] Em consulta, no site da transparência, nas "despesas por credor" pelos temas "Violência Doméstica", "Lei Maria da Penha", "Violência de gênero" e "Lei nº 11.340/2006", não há previsão de execução de orçamento, até a data de 13.08.2023, relativo a qualquer programa de implementação do ensino sobre a violência de gênero nas escolas. Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br. Acesso em 14 maio 2024.

considerações no sentido de que o ciclo nem sempre se conforma na ordem prevista em termos teóricos, configurando-se apenas como meios heurísticos. Além disso, é preciso examinar o método de execução que seria mais adequado para a política pública em comento, considerando que a implementação - e a avaliação - dependem dos interesses e do engajamento dos atores envolvidos na materialização da política. Sobre o tema, contribuições teóricas interessantes podem ser extraídas dos métodos de implementação "de cima para baixo" e de "baixo para cima".

3.4 Implementação *top down versus bottom up*: reflexões sobre a oitiva dos atores envolvidos na execução da política educacional de gênero

Diferenciação clássica, no âmbito das políticas públicas, são as formas de implementação de programas entre os modelos *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O modelo *top-down* é frequentemente associado a uma compreensão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser decididas pela esfera política e que "a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos" (Secchi, 2010, p. 47).

Para essa primeira corrente, trata-se de uma estratégia de eximir-se dos problemas de implementação, ou seja: "se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes", que se caracteriza pelo processo conhecido na literatura política como *"blame shifting* ou deslocamento da culpa" (Secchi, 2010, p. 47)

Por outro lado, o modelo *bottom-up* é caracterizado pela maior liberdade das redes de atores em modelar e organizar a implementação de políticas públicas, de modo que "os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas" (Secchi, 2010, p. 47). Nesse modelo, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e atores, pois o formato que a política pública adquiriu, após a tomada de decisão, não é definitivo, uma vez que é modificável e passível de diferentes transformações por parte daqueles que a implementam no dia a dia. Assim, "esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim uma necessidade daquele que depara com problemas práticos de implementação" (Secchi, 2010, p. 48).

De fato, qualquer política pública, que se pretenda ser estruturante, precisa observar a realidade dos destinatários do programa e absorver as experiências dos atores sociais envolvidos. Eduardo Marques, fazendo uma alusão a uma corrente de estudos sociológicos de 1970, avaliou que "as políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores, internos e externos ao Estado" (2013. p. 36). Dentro desta seara, considerando que a temática do combate à violência de gênero envolve, por sua própria natureza, vários campos científicos, não se pode ignorar a influência que a rede de entidades sociais envolvidas pode exercer no campo das políticas públicas. Sobre a influência das "*issue networks*" no estudo das Políticas Públicas, leciona Marques:

> Assim, desde a contribuição fundadora de Heclo (1978) sobre o que ele denominou de "*issue networks*", uma vasta literatura importou métodos de análise de redes sociais para o estudo de políticas públicas. A análise de redes é uma perspectiva teórica e metodológica que considera que os mais variados fenômenos sociais devem ser analisados levando em conta os padrões de relação entre as entidades sociais envolvidas com o fenômeno (2013, p. 35)

O campo do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, não bastasse a multidisciplinariedade inerente a qualquer política pública, perpassa também pela intersetorialidade de atuação de todas as instituições envolvidas. Não por outra razão a Lei Maria da Penha preconiza "a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação"; mais do que isso, segundo a Lei nº 11.340/2006, "cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício" dos direitos previstos na referida norma (Brasil, 2006).

Partindo dessas premissas, as políticas públicas relacionadas às questões de gênero não podem ignorar a necessidade de atuação dos setores sociais e das equipes técnicas necessárias para o enfrentamento, eficaz e abrangente, da violência doméstica e familiar contra a mulher. É nesse contexto que, muitas vezes, as ações públicas estabelecidas de maneira centralizada, de cima para baixo, e de forma desarticulada com a atuação de todas/os as/os profissionais envolvidas/os, tendem ao fracasso e à descontinuidade.

É cediço que, no momento da implementação da política pública, o controle está nas mãos dos inúmeros atores sociais, que muitas vezes são diferentes daqueles que tomam as decisões ou que elaboram os programas. É em virtude disso que a efetivação da política deve passar pelo processo de levantamento das contribuições técnicas e das experiências profissionais dos atores sociais diretamente envolvidos, bem como das demandas específicas dos destinatários da ação pública. É nesse sentido que Eduardo Marques discorre sobre as correntes doutrinárias que questionam a centralidade da decisão e da implementação *top down*:

> A defesa da centralidade da implementação foi complementada por uma segunda geração de estudiosos, para quem os decisores não seriam capazes de estabelecer e desenvolver políticas apenas desde cima (*top-down*), desde o topo da estrutura institucional e burocrática. Além disso, as políticas sempre se estabeleceriam sobre políticas anteriores, tornando o processo muito mais complexo, e certamente não apenas se originando de cima, mas também de baixo, das estruturas organizacionais (*bottom-up*). Nesse sentido, a implementação representaria uma "ordem negociada" (Barrett, 2004), envolvendo também múltiplos atores em relação [...] O auge da defesa da constituição de um modelo *bottom-up* para o estudo das políticas sustentaria normativamente que políticas não deveriam ser estabelecidas desde cima, levantando argumentos associados ao caráter democrático das decisões a serem tomadas (2013, p. 34)

Em verdade, no contexto da *praxis*, o movimento de implementação de políticas públicas é dinâmico e por vezes multidirecional, manifestando-se, concomitantemente, *top down* e *bottom up.* Em muitas ocasiões existem orientações e diretivas que são primeiramente estabelecidas pelos atores do topo da pirâmide política e, ao mesmo tempo, no cotidiano da implementação dos programas nas instâncias de base, outros atores ressignificam os projetos e estabelecem, não raro, outras premissas de execução para a política pública.

Tratando-se especificamente de política educacional de enfrentamento à violência doméstica, o modelo unicamente centrado na implementação de cima para baixo, de fato, não parece ser recomendado. Isso porque "a transformação de uma política em um ou mais programas está influenciada pela maneira como as instâncias administrativas conseguem orientar a política para atender os seus interesses", o que significa que "o resultado de uma política que foi formulada num nível hierárquico mais alto dependerá

do desempenho das organizações responsáveis pela implementação dos programas no nível local" (Cavalcanti, 2007, p. 229). Demais disso, o fenômeno da violência doméstica contra a mulher é multifatorial, sendo que o respectivo enfrentamento exige uma atuação multidisciplinar, o que justifica um processo de implementação mais democrático de participação dos diversos atores envolvidos na política pública.

É necessário, portanto, realizar um diagnóstico em relação às experiências e contribuições das/dos profissionais envolvidas/os – gestoras/es, professoras/es, orientadoras/es educacionais, pedagogas/os etc. -, bem como capturar as demandas das/os alunas/os e, mais do que isso, compreender as formas mais adequadas de abordagem do assunto. O tema é árduo e, conquanto exista maior consenso no sentido de que as mulheres não devem ser vítimas de violência, a mesma concordância não se evidencia quanto às raízes do problema: a mudança de mentalidade em relação à dominação masculina e à submissão histórica do gênero feminino. Existem entraves ideológicos que permeiam, não apenas o contexto político decisório e o desenvolvimento das ações públicas, mas, também, a recepção e o grau de acolhimento do tema dentro da comunidade escolar.

Os referidos desafios tornam ainda mais relevante o tratamento multidisciplinar da matéria. A compreensão da questão de gênero e o combate à violência doméstica contra as mulheres demandam, por si sós, o enfoque de várias áreas do conhecimento, além da atuação de diversas instituições. O ambiente escolar é o setor com atuação primordial para a construção de políticas de prevenção e, assumindo este papel, também precisa tratar o assunto de forma interdisciplinar. A realização de uma abordagem abrangente e coesa sobre o tema tornará a sua aceitação mais palatável. Não será apenas um campo científico afirmando a realidade, serão várias ciências corroborando os fatos. O machismo estrutural precisa ser esclarecido aos olhos de todas/os e de todas as disciplinas, sob a ótica da história, da geografia, da sociologia, da filosofia, da literatura, das artes, da matemática, da física, dentre outras ciências.

É certo que não seria fácil reunir, no topo da liderança organizacional da implementação da política, profissionais de todas as ciências necessárias à compreensão multidisciplinar da violência de gênero como um todo. Seria preciso um corpo técnico muito extenso e robusto, sendo que a emergência de implementação do ensino para a prevenção da violência contra as mulheres não pode mais esperar. Diante deste quadro, é muito importante contar com o apoio de atores já responsáveis, por

exemplo, pela escolha e elaboração dos materiais didáticos, bem como daqueles que já estão inseridos no contexto do processo de ensino-aprendizagem, a fim de ressignificar a educação com vistas à adoção da perspectiva de gênero. É nesse sentido que a execução do programa demandará um grau de abertura, que será muito importante para os atores de base, os quais poderão, em certa medida, modelar ou reorganizar os projetos segundo suas expertises e realidades.

Não se trata de tarefa fácil. Maria Paula Dallari Bucci asseverou que o legado mais importante da *policy analisys* talvez tenha sido a incorporação da observação prática e da multidisciplinaridade (2013, p. 193). Conforme a autora, foi necessário superar algumas questões atinentes às diferenças de linguagem, de conceitos de ciências distintas para fenômenos quase idênticos ou, ainda, de conceituações comuns para fenômenos distintos, variando a ênfase de acordo com o campo científico. De toda sorte, segundo ela, a experiência revelou "a riqueza do veio metodológico aberto: as perspectivas de uma análise de sistemas servem para ligar todas as ciências, naturais e sociais", que ajudam a tornar possível a comunicação entre diferentes disciplinas, com a finalidade de estudar problemas comuns que podem ser resolvidos por discussões interdisciplinares (Bucci, 2013, p. 193).

CONCLUSÕES

Inicialmente, foram apresentados alguns conceitos iniciais sobre a Teoria da Análise das Políticas Públicas e suas contribuições para o ensino com vistas à prevenção da violência contra as mulheres. Uma das definições apresentadas foi de que a política pública é o ramo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações" (Agum, Riscado e Menezes, 2015, p. 16).

Nesse ponto, realizou-se uma análise da Lei Distrital nº 5.806/2017, da Lei Distrital nº 6367/2019 e da Lei Federal nº 14.164/2021, que previram, respectivamente, sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública do DF, que noções sobre a Lei Maria da Penha devem ser ministradas nas escolas e, por fim, que o ensino sobre a prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres deve ser contemplado na Educação Básica. Divergindo de compreensões fundamentalistas, consignou-se o posicionamento de que nenhuma

abordagem séria sobre políticas de enfrentamento à violência contra mulher deve ser feita sem considerar a perspectiva de gênero, no sentido de reconhecer a desigualdade social e histórica das mulheres e a existência do machismo estrutural na sociedade.

Em seguida, ainda no âmbito das ciências das políticas públicas, apresentou-se as distinções entre *politics, polity* e *policy* e a aplicabilidade ao tema de trabalho. Nesse momento, asseverou-se que o ensino para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres possui, de modo evidente, um recorte relativo à existência de conflitos entre os atores envolvidos (*politics)*, bem como depende, em certa medida, das estruturas do sistema institucional político-administrativo (*polity*), mas o enfoque principal que foi dado a este trabalho é ao conceito de política pública como ação pública (*policy*).

Com efeito, malgrado se reconheça que a política de inserção do tema de gênero nas escolas seja permeada por vieses conflitivos, o cerne desta pesquisa se voltará para configuração dos problemas técnicos atinentes ao conteúdo material das ações públicas sobre o tema, seus planos de atuação, programas e projetos. Sobre o assunto, em um primeiro momento, analisou-se o arcabouço normativo a fim de avaliar a existência - ou não - de planos, programas e projetos referentes à política pública em comento.

Registrou-se, inicialmente, a existência do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH (Brasil, 2018) e, no âmbito do Distrito Federal, do Plano Distrital de Educação – PDE (Distrito Federal, 2015). Sobre as referidas normativas, conquanto possuam a nomenclatura de “Plano”, esclareceu-se que não configuram documentos específicos para a implementação do ensino para a prevenção da violência doméstica nas escolas, até porque é uma regulamentação mais ampla, que prevê várias outras políticas públicas voltadas para a educação. Além disso, o PDE é anterior às normativas que explicitamos (Lei Distrital nº 5.806/2017,Lei Distrital nº 6367/2019 e Lei Federal nº 14.164/2021), de modo que sequer pode ser considerado como uma iniciativa do Poder Executivo especialmente voltada para a execução das referidas políticas públicas.

Em seguida, a partir das contribuições de Maria Paula Dallari Bucci, registrou-se a importância de estabelecer uma metodologia para a execução do referido programa, que seja racional e abrangente, a fim de alcançar um padrão de execução com certo grau de uniformidade e que tenha propensão de alcançar todas as escolas do Distrito Federal. Uma das abordagens cruciais do capítulo – e da pesquisa como um todo – é a

necessidade de *institucionalização* do ensino para a prevenção da violência contra as mulheres. Nesse aspecto, ainda dentro dos estudos apresentados por Bucci, afirmou-se que a institucionalização de um arranjo da política pública demanda a formação de um conjunto de processos juridicamente regulados (juridificação), que devem estabelecer ações coordenadas (organização) que se descolam do gestor (objetificação), para alcançar os atores envolvidos na sua execução, os quais devem ser orientados por um princípio referencial (ideia-diretriz). Além disso, pontuou-se que o *plano de ação* deve prever destinações orçamentárias, bem como um conjunto de ações racionalmente direcionadas (estratégia), para atingir objetivos e metas (escalas ou escopos) previamente definidos, cujo alcance deve ser aferido por meio de indicadores de desempenho (Bucci, 2013, p. 155 e seguintes).

Na visão de Bucci, também é preciso voltar-se para a construção de uma *legitimação* dos programas, pois a política pública necessita adquirir uma legitimidade política e social pelo tempo necessário para que os resultados visados com a ação governamental sejam percebidos pelo público externo ao governo (2013, p. 165). A propósito, a própria compreensão de "ideia-diretriz", para além de sua noção de plano de ação, possui um inequívoco caráter comunicacional. Isso porque as ações, seus alicerces teóricos, seus compromissos e metas devem estar arraigados no contexto social que passam a integrar o componente simbólico inserido na vontade coletiva.

Em seguida, foi apresentada as teorias atinentes ao *Policy Cicle,* que estabelece etapas sequenciais como meios heurísticos para a execução das políticas públicas. Existem variações de nomenclaturas e de números de etapas, mas quatro etapas apareceram com recorrência entre os autores: a) a definição do problema e o agendamento, relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas pública; b) o processo de decisão e de escolha de alternativas; c) a implementação, relativa aos processos de previsão de recursos institucionais, organizacionais e financeiros para a concretização das medidas de política; d) a avaliação e a mudança, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas (Araújo; Rodrigues, 2016, p. 19).

Sob esse prisma, realizou-se uma breve análise do ciclo da política pública como um todo, no sentido de aplicar as suas contribuições teóricas ao tema de pesquisa. Nesse primeiro momento, ponderou-se que a o ensino para a prevenção da violência de gênero nas escolas é uma política pública pendente de estruturação, especialmente em

relação às suas fases de formulação, implementação e avaliação. De todo modo, os resultados da pesquisa empírica, a serem analisados no Capítulo 3, irão trazer elementos mais robustos nesse sentido.

Em seguida, ainda dentro das fases do ciclo da política pública, no campo específico da implementação, apresentou-se digressões teóricas sobre os conceitos de execução *top down* e *bottom up.* Nesse ponto, foram apresentadas observações no sentido de que, no contexto da *praxis*, o movimento de implementação de políticas públicas é dinâmico e muitas vezes multidirecional, manifestando-se, concomitantemente, *top down* e *bottom up.* De toda forma, consignou-se que a implementação centrada em uma perspectiva *top down* (de cima para baixo) não seria recomendada para o programa em questão. Isso porque a política pública precisa observar a realidade dos destinatários do projeto e absorver as experiências dos atores sociais envolvidos.

Demais disso, o fenômeno da violência doméstica contra a mulher é multifatorial, sendo que o respectivo enfrentamento exige uma atuação multidisciplinar, o que justifica um processo de implementação mais democrático de participação dos diversos atores envolvidos na política. É nesse sentido que a execução do programa demandará um grau de abertura que será muito importante para os atores de base, os quais poderão modelar ou reorganizar seu cotidiano segundo suas expertises e suas realidades.

CAPÍTULO 2.

LIMITES DO DIREITO PENAL PARA A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO DISTRITO FEDERAL

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por escopo analisar os limites do direito penal como política pública de enfretamento aos crimes de violência contra as mulheres, mais especificamente com vistas à efetiva redução da aludida criminalidade, sendo que as digressões teóricas serão apresentadas em duas partes.

A primeira delas se dedica a explicitar a origem dos movimentos feministas, incluindo-se as contribuições da epistemologia e as vertentes criminológicas, suas concepções teóricas principais e suas influências para a formação de um novo arcabouço normativo em relação às questões de gênero, que abrange todo um sistema internacional de direitos humanos e representou, no âmbito do direito interno, diversas disposições inseridas no Código Penal brasileiro, a maioria delas de natureza punitiva.

Nesse primeiro momento, também serão apresentadas divergentes opiniões sobre esse movimento de expansão criminal em relação aos delitos de gênero, seja no sentido favorável ao referido incremento punitivo, sejam aquelas que são contrárias às aludidas disposições. Perpassando essa análise, serão explicitadas críticas em relação às soluções punitivas simbólicas que provocam a superficial sensação de o Direito Penal resolverá satisfatoriamente o problema. Além disso, serão realizadas reflexões do quanto essas práticas podem tornar invisíveis os problemas estruturais que alimentam a prática de crimes de gênero.

Admitindo-se que o Direito Penal *de per si* não é suficiente para o enfrentamento das diversas formas de violência contra as mulheres, a segunda parte deste capítulo se volta para o estudo das teorias acerca da prevenção da criminalidade e o quanto elas podem contribuir para a adoção de políticas públicas complementares ao direito punitivo. Em primeiro lugar, será apresentada a concepção de prevenção tripartite - primária, secundária e terciária – desenvolvida por Brantingham e Faust (1976) e, em

segundo lugar, será colocada a proposta de Tonry e Farrington (1995), que diferencia entre prevenção situacional, criminal, comunitária e como desenvolvimento social.

Finalmente, corroborando a necessidade de complementação da perspectiva punitiva por intermédio da adoção de políticas públicas de prevenção, serão apresentados os dados estatísticos relativos aos delitos de violência doméstica e familiar contra a mulher e aos crimes de feminicídio fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF. Nesse particular, os dados serão analisados de modo a buscar as melhores estratégias, no campo das políticas preventivas, para o enfrentamento e a diminuição dos delitos de gênero.

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS FEMINISTAS: ORIGENS, EVOLUÇÃO E SUAS INFLUÊNCIAS NORMATIVAS PARA A SEARA CRIMINAL

A partir da década de 1970, a colocação desigual da mulher no âmbito de Direito Penal, seja na condição de vítima seja como autora de delitos, passou a ganhar mais destaque na Criminologia, o que resultou no aumento de produção científica a respeito (Mendes, 2017). A pesquisa criminológica passou a versar sobre temas que não eram tratados pela disciplina, o que fortaleceu, inclusive, o crescimento recente da vitimologia

Desenvolveu-se, em um primeiro momento, uma crítica à ausência da perspectiva de gênero nos estudos criminológicos realizados até aquele momento. Possivelmente por essa razão algumas autoras iniciam os seus estudos a partir da epistemologia crítica feminista. Nesse sentido, Soraia Mendes pondera que "o discurso feminista é geneticamente preparado para não se deixar absorver pelas armadilhas do discurso criminológico, que só aparentemente o inclui" (2017, p. 77).

Segundo Vera Regina de Andrade, "há no Brasil um profundo déficit de recepção da Criminologia Crítica e a Criminologia feminista e, mais do que isso, há um profundo déficit de produção criminológica e feminista" (1999, p. 111). De acordo com a autora, há pouca aproximação entre os movimentos sociais feministas e a academia, motivo pelo qual "o perfil reativo e voluntarista, como mecanismo de defesa à violência historicamente detectada", tem sido objeto de críticas de parcela da doutrina (1999, p. 111).

Talvez por essa razão as bases teóricas feministas perpassaram, em um primeiro momento, pelos estudos epistemológicos, alicerçadas especialmente em Harding, Olsen

e Smart, para depois ressoar na Criminologia, sendo que algumas estudiosas da contemporaneidade, como Soraia Mendes, buscam a consolidação de uma verdadeira Criminologia Feminista.

2.1 As contribuições das correntes feministas epistemológicas e a inserção da perspectiva de gênero na Criminologia

A Epistemologia, também conhecida como a Teoria do Conhecimento, é considerada um dos ramos da filosofia que estuda como o ser humano ou a própria ciência adquire e justifica seus conhecimentos**.** Segundo Mendes, compreende-se por epistemologia "toda a noção ou ideia, refletida ou não, sobre as condições vitais para a constituição do conhecimento válido", sendo que é por via deste conhecimento "que uma dada experiência social se torna intencional ou inteligível" (2017, p. 75).

No que tange às epistemologias feministas, a contribuição de Sandra Harding, dedicada à crítica à ciência androcêntrica e à fundação de uma teoria feminista da consciência, reverbera-se como ponto de referência central. Segundo a autora, o paradigma da ciência moderna assegura a dominação masculina e mascara a diferença de gênero ignorada, reproduzindo o modelo desigual. A escritora sintetiza que o modelo hegemônico de consciência científica se baseia na oposição entre sujeito e objeto, entre razão e emoção, entre espírito e corpo, de modo que, em qualquer dessas oposições, o primeiro deve preponderar sobre o segundo, sendo que aquele corresponde à realidade "masculina" e este à natureza "feminina" (Harding, 1986 e 1991a)

Sandra Harding enfatiza que o modelo epistemológico androcêntrico reproduz a dominação masculina e distancia a ciência pública da realidade privada, afastando do homem a responsabilidade pelas consequências deletérias do conhecimento hegemônico, ao mesmo tempo em que faz recair sobre as mulheres os efeitos nefastos de suas compreensões no âmbito da esfera privada. Segundo a autora, o cânone epistemológico androcêntrico se centra na separação entre o pensamento abstrato (atribuído ao homem) e o sentido dirigido às situações concretas (atribuído à mulher). Dessa maneira, a ciência não apenas atribui o poder aos homens, mas também os libera da carga de responsabilidade "pública" pelas suas consequências da esfera "privada", pois a esfera pessoal, de atenção do cuidado, deve ser reservada às mulheres (Harding, 1986).

Segundo Baratta, o denominador comum da epistemologia feminista tem como premissa afastar o modelo androcêntrico da ciência e reconstruir um modelo alternativo, que desvele o simbolismo de gênero, introduzindo, no conhecimento científico, o ponto de vista da luta emancipatória das mulheres (1999, p. 21). Conquanto existam pontos de convergência nas correntes epistemológicas, extraem-se dos discursos de Harding (que estuda as teorias do conhecimento), de Olsen e de Smart (as duas últimas se dedicaram às teorias do Direito) a distinção em três tipologias principais: o empirismo feminista, o ponto de vista feminista e as correntes pós-modernas (Baratta, 1999, p. 21 e seguintes)

Sandra Harding aponta a corrente *empírica* como o primeiro tipo de proposta teórica, que possui forte influência dos campos da biologia e das ciências sociais. Segundo a escritora, para essa vertente, o tendencialismo sexual e o androcentrismo constituem distorções socialmente influenciáveis, que podem ser corrigidas, segundo a vertente, por meio de uma minuciosa aplicação das regras da pesquisa científica já existentes. Assim, para afastar as possibilidades de avaliações androcêntricas, bastaria assegurar o acesso e a paridade de mulheres na comunidade científica e o correto uso da metodologia para alcançar uma maior objetividade pela ciência (Harding, 1991, p. 22 e seguintes).

Harding apresenta críticas a esse modelo, na medida em que não representaria propriamente uma epistemologia feminista, mas uma defesa do paradigma empiricista-positivista. Veja-se que essa teoria não coloca em xeque os critérios que se consolidaram ao longo dos anos na pesquisa científica – racionalidade, abstração, objetividade, dentre outros -, apenas reconhece que esses são interpretados sob um olhar masculino. A exclusão das mulheres não aconteceu, segundo essa corrente, em razão das qualidades e dos critérios da ciência, mas de um uso incorreto dos métodos, bem como de mecanismos de exclusão que existem na estrutura da divisão social do gênero de trabalho (Harding, 1991, p. 22 e seguintes).

Para tentar explicar o caráter androcêntrico do direito, Frances Olsen parte do pressuposto da existência de uma ordem dicotômica de conceitos: ativo-passivo, objetivo subjetivo, poder-simpatia, reflexivo-emotivo, competente-sensitivo, abstrato-contextualizadores (1990, p. 199). Segundo a autora, na cultura ocidental iluminista, esses pares de conceitos são hierarquizados segundo o gênero, de modo que o primeiro é relacionado com o masculino e o segundo com o feminino, sendo que o primeiro

geralmente é considerado como uma categoria superior à do segundo (Olsen, 1990, p. 199).

No campo da sociologia jurídica feminista, Carol Smart aborda sobre o "paradigma de gênero", que parte da afirmação de que "o direito é sexuado", na medida em que há uma diferenciação entre homens e mulheres, sendo que o direito coloca em situação desvantajosa as últimas, dando-lhe menos recursos materiais ou julgando-lhes conforme standars distintos e pouco apropriados (por exemplo, sexualmente promíscuas) ou negando-lhes igualdade de oportunidades (1994, pp. 170-171).

Observe-se que cada uma das autoras conferiu algum enfoque especial à vertente empirista, mas existe um elemento comum no sentido de que as diferenças de gênero seriam uma questão "fenomênica", e "não uma questão fundamental" para compreender e negociar a ordem social (Smart, 1994, p. 172). Segundo Soraia Mendes, o empirismo feminino buscou corrigir o que reconheceu ser uma "má ciência", mas não abandonou o modelo epistemológico tradicional, uma vez que as regras metodológicas tradicionais permanecem intactas, agregando-se apenas uma perspectiva de gênero (2017, p. 28)

De modo diferente, a segunda corrente, denominada por Harding de *Ponto de vista Feminista,* funda-se na premissa de reconhecer o caráter estruturalmente masculino dos sistemas modernos da ciência e do direito. Trata-se da estratégia de concorrer com o direito androcêntrico fazendo valer o ponto de vista e os conceitos feministas, de modo que "o feminismo e o movimento das mulheres colocam à disposição fundamentos teoréticos e motivacionais para as pesquisas científicas", por meio dos quais o modo de enxergar da mulher pode se tornar um 'ponto de vista', ou seja, uma base moral e cientificamente mais aceitável para as interpretações dos fenômenos naturais e sociais (Harding, 1991, p. 24).

Segundo Harding, o ponto de vista feminista não se configura somente como uma perspectiva, mas indica uma posição que se obtém em vinculação com a política (1996, p. 127). A mulher é o resultado de uma construção histórica que a coloca como um ser social, político e cultural e a reveste de circunstâncias e características peculiares. Partindo dessas premissas, as mulheres passam a ser um novo sujeito histórico que traz consigo a capacidade de agregar novas formas de entender a natureza das coisas, a

ciência e a vida social (Harding, 1996, p. 140). Cuida-se de uma postura comprometida, não apenas intelectualmente, mas também social e politicamente.

Para a *Teoria do Ponto de Vista*, a posição privilegiada dos homens na ordem social lhes oferece uma visão de mundo hegemônica, que gera a produção de um "*conocimiento parcial y perverso*" (Harding, 1996, p. 24). Em razão disso, os grupos minoritários "têm uma posição epistemológica privilegiada na medida em que, conhecendo o discurso dominante, formulam novos discursos potencialmente críticos decorrentes de sua posição na ordem social", de tal sorte que as mulheres, como um grupo social tradicionalmente excluído, desenvolvem um conhecimento mais complexo e reflexivo, com vistas a renovar e melhorar a própria ciência (Mendes, 2017, p. 81).

Cumpre registrar que essa segunda corrente de teorias pode possuir enfoques e nomenclaturas distintas a depender da autora. Já vimos que Harding costuma nominar a vertente como "Ponto de Vista Feminista". Baratta esclarece que as outras autoras adotam denominações diferentes para a mesma corrente, uma que vez que Olsen a concebe como o "o Direito como Patriarcado", cuja formulação é muito próxima daquela apresentada por Smart, segundo a qual "o Direito é masculino" (1999, p. 29).

Smart esclarece que, em comparação com a primeira corrente, na qual se reconheceu que o "o direito é sexuado", não é que o direito não consegue aplicar às mulheres critérios objetivos, mas que ao assim fazê-lo estão adotando critérios masculinos. Diante deste contexto, "insistir na igualdade, na neutralidade e na objetividade é, ironicamente, o mesmo que insistir em ser julgado através de valores masculinos"(Smart, 1994, p. 173).

Gradativamente foram surgindo críticas a essa segunda vertente e a própria Smart apresentou uma preocupação no sentido de que, ao afirmar que "o direito é masculino", poderia ser difundida a ideia equivocada de que o direito seria uma unidade, sem a problematização de suas contradições internas, ponderando que "qualquer análise do direito que o trate como 'frente' do patriarcado ou dos valores masculinos adota um ponto de vista essencialista" *(*Smart, 1994, p. 174).

A terceira corrente apontada pela maioria da doutrina é a *Pós-Moderna,* segundo a qual o que se conhece como ciência não se apresenta de modo universal, mas depende de uma perspectiva do sujeito e de toda a sua realidade histórico-social, como a origem, a raça, a orientação sexual e até mesmo o país onde vive. Nesse contexto, "*o*

sexo-gênero forma uma situação social e, assim como todos os demais elementos, não é externo ao conhecimento, mas parte integrante dele" (Mendes, 2017, p. 85).

> Pode existir um ponto de vista feminista se a experiência das mulheres ou das feministas apresenta-se diversa, dependendo da raça, da classe e da cultura? Os pontos de vista não dependem do fato de uma mulher seja branca ou negra, pertença à classe trabalhadora ou à burguesia, provenha da América ou da Nigéria (Harding, 1991, p. 24)

Segundo Baratta, as vertentes pós-modernas – outros autores denominam de "pensamento contextual"[19] - abrangem uma diversidade de autores que parecem convergir no sentido de questionar "afirmações universais ou universalizantes sobre a essência das coisas, a razão, o progresso e a ciência" (1999, p. 35). Nesse particular, as estratégias de Harding, Olsen e Smart é descontruir "as reificações essenciais que estão na base das dicotomias, das qualidades, dos valores, assim como o seu emprego polarizante na construção social dos gêneros" (Baratta, 1999, p. 36).

Essa terceira fase também possui nomenclaturas distintas a depender da autora, sendo que a denominação pós-modernista feminista foi dada por Harding. Por outro lado, Smart designa essa fase com a afirmação "o direito tem gênero", atrelando-se à "concepção do direito enquanto estratégia criadora de gênero" (1994, p. 175).

De seu turno, Olsen compreende essa etapa como a expressão da androginia, no sentido de conceber uma "negação, a um só tempo, da especificidade do gênero e da hierarquia de qualidades e dos valores jurídicos, ligando-a com o movimento da Teoria Crítica do Direito (Critical Legal Studies) ao qual ela pertence" (1990, pp. 208-211). Olsen reitera a noção de que, para essa corrente, o direito não possui uma natureza imutável ou essencialista, porquanto é uma praxe criada pelo homem.

> Os homens que conduziram essas atividades (o direito) fizeram, em razão das suas ações, afirmações que, além de não serem verdadeiras, não poderiam ser. **Porquanto seja exato que os homens dominaram o direito, as qualidades femininas, não obstante, viram-se reprimidas, não eliminadas. O direito não é masculino. O direito é tão irracional, subjetivo, concreto e orientado ao contexto**

[19] Baratta discorre que alguns autores (Messner, 1994, p. 66 e ss) apontam o "pensamento contextual" como "uma terceira via indicada por Harding supera o relativismo do pós-modernismo "defensivo dos homens", a tese de possam existir somente verdades parciais e fracas" (1999, p. 72)

> **quanto objetivo, abstrato e ligado aos princípios** (Olsen, 1990, p. 208, grifo meu)

Realizadas essas digressões sobre as principais teorias epistemológicas feministas, cumpre examinar as suas contribuições teóricas mais relevantes para a presente pesquisa. Pois bem, Baratta afirmou que "o denominador comum" dessas teorias seria "a descoberta do simbolismo de gênero" e a introdução da "luta emancipatória das mulheres"(1999, p. 21). A partir da Teoria de Harding, esse denominador comum pressupõe que não se perca jamais a distinção entre sexo (biológico) e gênero (social), inclusive dentro da premissa de Beauvoir: "Não se nasce mulher, torna-se" (1949, p. 13).

Conforme Soraia Mendes, o sistema sexo-gênero surgiu na sociedade ocidental no final do século XX, justamente no momento da grande profusão epistêmica entre humanistas, pós-estruturalistas e pós-modernistas, sendo que isso causou uma verdadeira revolução epistemológica (2017, p. 86). Desde os anos setenta, a comunidade científica já tinha abordado o conceito de gênero como construção social e cultural, o que para Mendes teria sido "libertador porque permitiu às mulheres demonstrar que a opressão tinha como raiz uma causa social, e não biológica ou natural" (2017, p. 86). A autora discorreu, ainda, que a construção social que diferencia entre os gêneros masculino e feminino se delineia a partir de "símbolos", que podem ser difundidos normativamente pela lei, pela religião e pelo ensino, vejamos:

> Enquanto elemento constitutivo, o gênero pressupõe a construção social dos indivíduos que se relaciona à ideia de mulher e de homem. Nessa construção, é de vital importância a difusão de símbolos culturalmente disponíveis que agregam representações múltiplas sobre o feminino e o masculino. Os símbolos, dotados de uma ideia de permanência intertemporal, são interpretados e introduzidos através de conceitos normativos, tais como os encontrados nas doutrinas religiosas, nas práticas educacionais e nas leis (Mendes, 2017, p.87)

Toda a atividade social e as relações de poder – e aqui se inclui a produção científica – tem "como tração este sistema" (Harding, 1996, pp. 30-32), de modo que o estudo da condição feminina e sob a perspectiva da mulher, dentro de uma ótica de gênero, representa a ruptura epistemológica mais importante das últimas décadas nas ciências sociais, pois, a partir daí, são desnudados estudos que invisibilizavam a mulher.

Análise importante deve ser feita sobre o conceito de patriarcado e a sua relação com a dominação masculina. Primeiramente, é relevante esclarecer que "o conceito de patriarcado é antigo, e não é necessariamente uma contribuição das teorias feministas" (Mendes, p. 88). Segundo Soraia, Friedrich Engels - em *Estado, Família e Propriedade Privada* - direciona-se ao conceito como o mais antigo sistema de dominação e, no mesmo sentido, Max Weber concordam que o patriarcado tem relação com o domínio do homem sobre a mulher (Mendes, 2017, p. 88).

Foram as teorias feministas que aprimoraram e atualizaram o conceito, que havia sido praticamente abandonado pelos cientistas sociais, pois serviriam para caracterizar apenas as civilizações da antiguidade. Consoante Alda Facio, "o patriarcado é um sistema que justifica a dominação sobre a base de uma suposta inferioridade biológica das mulheres, que tem origem na família, cujo comando por milênios foi exercido pelo pai, e que se projeta em toda a ordem social" (1999 *apud* Mendes, 2017, p. 88). Essa manifestação de poder é alicerçada em um conjunto de instituições da sociedade política e civil, articuladas para a manutenção de uma ordem social, econômica, cultural, religiosa e política que difunde as mulheres como pessoas que devem ser subordinadas aos homens, ainda que algumas delas tenham algum poder.

Por outro lado, as bases teóricas do Patriarcado foram muito contestadas no âmbito dos estudos feministas. Algumas feministas criticam que o conceito de patriarcado possui uma delimitação histórica e social muito clara, referindo-se a modelos sociais mais simples e a comunidades familiares, apresentando, ainda, ressalvas em relação à ausência de uma postura emancipatória feminista, senão vejamos:

> O Patriarcado, enquanto teoria universal e totalizante, é, entretanto, um tema controverso no campo dos estudos feministas. Críticas que se centram, basicamente, nos argumentos de que: a) o uso do termo "patriarcado" em função do caráter a-histórico, fixo e determinante impregnado em seu conceito; b) o conceito de patriarcado, tomado de Weber, tem delimitações históricas claras, tendo sido utilizado para descrever um tipo de dominação assegurada pela tradição, na qual o senhor é a lei e cujo domínio refere-se a formas sociais simples e a comunidades domésticas; e c) na medida em que a família e as relações entre os sexos mudaram, a ideia de patriarcado cristaliza a dominação masculina, pois impossibilita pensar a mudança (Koller e Navaz, p. 50)

No final do Século XVII, o discurso ideológico marca o declínio do patriarcado, pois "não há mais os direitos de um pai sobre as mulheres na sociedade civil", mas

permaneceu mantida a ideia de existência de um "direito natural conjugal dos homens sobre as mulheres, como se cada homem tivesse o direito natural de poder sobre a esposa" (Mendes, 2017, p. 91). Trata-se do que Lia Zanotta Machado denominou de Patriarcado Contemporâneo, cuja compreensão melhor se adequava à diversidade da história ocidental das posições das mulheres "em contextos de transformação e contradições, dificilmente subsumíveis a qualquer ideia unitária de patriarcalismo, a não ser como uma alusão à constante, mas jamais igual, modalidade de dominação masculina", afastando a antiga ideia unitária ou totalizante de patriarcado (2000, p. 13).

Para Machado, a compreensão de gênero é mais abrangente para explicar as relações de poder no âmbito das estruturas da sociedade como um todo. Segundo a autora, as relações de gênero não vieram para substituir o Patriarcado, mas sim as "condições sociais da diferença sexual", que existem para além da origem das estruturas familiares e pressupõe uma superação das narrativas de biologização das relações entre homens e mulheres, o que dificultaria a ruptura com a naturalização das diferenças sexuais (2000, p. 04)

> [...] os estudos a partir o "gênero" abrem a possibilidade de novas indagações, muitas vezes não feitas, porque o uso exclusivo de "patriarcado" parece conter de uma só vez todo um conjunto de relações, sendo um sistema ou forma de dominação que tudo explica. A força do conceito de gênero está, sob este prisma, na produção de novas questões e na possibilidade de dar mais espaço para dar conta das transformações na contemporaneidade. Gênero é uma categoria classificatória que se constitui como o ponto de partida para desvendar as mais diferentes e diversas formas de as sociedades estabelecerem as relações sociais entre os sexos, e circunscreverem cosmologicamente a pertinência da classificação de (MACHADO, 2000, p 04)

Segundo Lia Zanotta, o conceito de gênero não se circunscreve a um momento histórico, nem a uma prévia configuração de uma forma de dominação, porquanto a partir dele "é possível indagar sobre as formas simbólicas e culturais do engendramento social das relações sociais de sexo, e de todas as formas em que a classificação do que se entende por masculino e feminino", o que será aplicável para as mais diversas dimensões das diferentes sociedades e culturas (2000, p. 5).

É certo que surgiram, mais uma vez, no curso da evolução teórica dos estudos feministas, críticas em relação à concepção universalizante dessa compreensão. Isso porque a mulher não é – e não poderia ser - um sujeito universal. Cada pessoa que se

identifica com o gênero feminino pode viver em diferentes culturas, regiões do mundo, realidades econômicas diversas e nesse sentido emergem, inclusive, as contribuições das teorias descolonizadoras.

Sobre o tema, Sandra Harding lança a pergunta se "não seria o caso, então, de haver também ciências e epistemologias de povos americanos, africanos e asiáticos, baseadas na experiência social e histórica peculiar dessas populações?" (Harding, 1993, p. 22). É certo que autora não apresenta respostas simples para esse questionamento, mas indica duas formas para se tentar resolver o dilema. Em primeiro lugar, "compreender que a ciência e a epistemologia feminista devem ocupar um lugar ao lado (não inferior ou superior) de outras ciências e epistemologias", o que afastaria o caráter totalizante do discurso de gênero e, em segundo lugar, "desistir do objetivo de unidade de experiências sociais compartilhadas em prol da solidariedade ao redor de metas possivelmente comuns", uma vez que existem diversos grupos sociais que lutam contra a hegemonia da visão de mundo ocidental (Harding, 1993, p. 22).

É certo que os estudos epistemológicos feministas produziram uma gama de conhecimentos que influenciaram diversos campos do saber e suas contribuições podem ser encontradas em diferentes ramos científicos. Ademais, também é evidente a influência que essas correntes exerceram para a mudança de paradigmas no âmbito do Direito Penal e do microssistema normativo de proteção à mulher.

No Direito brasileiro, o paradigma de gênero foi utilizado pelo artigo 5º da Lei nº 11.340/2006 para definir os moldes de aplicação da própria norma, a saber: "Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial" (Brasil, 2006, grifo meu).

Demais disso, a noção de gênero, aliada a concepções feministas pós-modernistas, também é encontrada no artigo 8º da Lei Maria da Penha, o qual discorre que a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes a promoção de estudos e pesquisas, bem como a capacitação de todo o corpo técnico com a "perspectiva de gênero e de raça ou etnia" (Brasil, 2006, grifo meu).

Mais especificamente no que tange às políticas públicas de ensino, os incisos VIII e IX do artigo 8º da Lei Maria da Penha previram "a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia", bem como "o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher" (Brasil, 2006, grifo meu). Percebe-se, portanto, sob uma perspectiva pós-modernista, um direcionamento no sentido de que compreensão de gênero deve estar atrelada a outras condições sociais/políticas/naturais que se agregam como vulnerabilidade, inserindo nesse contexto, não apenas a raça e a etnia, mas também a classe social, a cultura, a condição de mulheres LBT+ e a presença de uma deficiência física ou intelectual.

As influências das correntes feministas para o amadurecimento do microssistema normativo de proteção à mulher, bem como do Direito Penal aplicável, efetivaram-se dentro de um movimento gradativo, cujo processo de formação é importante tecer algumas considerações.

2.2 O percurso dos movimentos feministas e a sua influência para o Direito Penal Brasileiro

Costuma-se classificar o movimento feminista em três ondas ou gerações, cujas reivindicações impulsionaram o surgimento de diversos diplomas internacionais a respeito do tema, bem como influenciaram na produção normativa interna brasileira.

O registro é de que, em meados do século XIX, tenha surgido reivindicações feministas mais intensas e organizadas, especialmente após circunstâncias históricas como a Revolução Industrial, as revoluções liberais do século XVIII e as Grandes Guerras Mundiais. Não obstante, antes disso, houve insurgências individuais em relação à luta emancipatória feminista. Por exemplo, por ocasião da Revolução Francesa, Olympe de Gouges se manifestou em favor dos direitos femininos e da isonomia entre homens e mulheres, redigindo a *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*, que questionava a relação de poder desigual no âmbito privado dos lares, onde havia uma hierarquia entre homens e mulheres (França, 1791).

Apesar da existência de iniciativas anteriores, a teoria feminista compreende que os primeiros indícios de um movimento mais estruturado de direitos das mulheres

podem ser localizados em meados do século XIX, sendo que "suas reivindicações estavam fortemente atadas aos direitos políticos femininos – direito de sufrágio – e a direitos sociais e econômicos – direito ao trabalho, à propriedade, à herança" (Pedro, 2005). O movimento sufragista feminino ficou marcado como símbolo desse momento, especialmente o sufragismo americano e inglês.

Na mesma toada, no Brasil houve um intenso movimento em relação ao direito de sufrágio, que foi impulsionado pela Proclamação da República, em novembro de 1889. Isso porque os ideais abolicionistas e de igualdade atraíram a atenção de muitas mulheres, que apoiaram o movimento republicano, desejando que os mesmos direitos lhe fossem garantidos. A esperança, entretanto, foi frustrada pelo resultado da Assembleia Constituinte Republicana de 1891, que decidiu calar sobre o direito de sufrágio feminino. Conquanto o texto não tenha tratado expressamente das discussões atinentes ao voto feminino, é possível entender melhor esse cenário a partir da análise dos anais das reuniões da Constituinte, uma vez que "alguns de seus membros usaram suas manifestações na tribuna para defender o sufrágio feminino, a exemplo de Almeida Nogueira" (Siqueira, 2015, p. 334).

Algumas mulheres não se conformaram com a recusa do direito ao voto e, imbuídas pelo espírito republicano, tentaram utilizar de artifícios interpretativos para exercê-lo. Diva Nolf Nazário, advogada, relata uma verdadeira peregrinação em busca de conseguir seu alistamento eleitoral (Siqueira, 2015, p. 335). Bertha Lutz, cientista brasileira que estudou na Europa e voltou ao Brasil em 1910, emergiu como outra mulher que se colocou na luta pelo voto feminino no país. Foi uma das fundadoras da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino e teve participação intensa, por meio desta instituição, para a conquista do direito ao voto das mulheres. Lutz foi uma das responsáveis pelo abaixo-assinado levado ao Senado em 1927, pedindo a aprovação do Projeto de Lei que garantiu às mulheres o direito de voto (Siqueira, 2015, p. 335).

Ocorre que Lutz e suas companheiras pela luta sufragista geralmente pertenciam às classes média/alta, eram mulheres instruídas e com grande influência política, que formavam "uma coletividade designada como feminismo bem-comportado" (Siqueira, 2015, p. 335). Entretanto, havia também no Brasil uma intensa atividade das mulheres operárias, que não tinham as mesmas condições financeiras - eram costureiras, chapeleiras, dentre outras - as quais reivindicavam que os seus trabalhos fossem

valorizados, pois recebiam salários consideravelmente menores que os homens, além do excesso na jornada de trabalho se comprada à daqueles (Siqueira, 2015, p. 335).

Durante essa primeira onda, sobrevieram mudanças no direito brasileiro, como o direito de sufrágio das mulheres, instituído pelo Código Eleitoral de 1932, e o Estatuto da Mulher Casada (Brasil, 1962), o qual revogou o artigo 242 do Código Civil de 1916, que previa uma série de subordinações da mulher ao marido [20]. O direito à licença-maternidade[21] também se coloca como um direito de primeira onda, por se relacionar à reivindicação de trabalho feminino, sendo que a primeira vez que foi inserido no ordenamento pátrio foi em 1943, quando foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho.

A segunda onda feminista se situa no final dos anos 60, no curso dos movimentos de contracultura que emergiram no ano de 1968, e tem como reivindicações predominantes os direitos relativos à sexualidade e ao corpo (sexuais e reprodutivos), ao enfrentamento da violência contra as mulheres e à mulher nas relações de trabalho. Se a primeira onda do feminismo possuía demandas relacionadas a questões de igualdade em relação ao homem, seja quanto aos direitos políticos (sufrágio), seja no que se refere às condições de trabalho, a segunda onda do feminismo "procurou se deter no que era específico da mulher, reivindicando que as peculiaridades femininas fossem reconhecidas e protegidas" (Siqueira, 2015, p. 335).

Um dos lemas principais do movimento feminista da época era expresso pelo verbete: *o privado é político.* No ambiente científico, muito se discutia sobre democracia e luta de classes, mas "o que acontecia no âmbito das casas e das famílias permanecia intocável na esfera pública", sendo que as lutas feministas passaram a se voltar para o

[20] Art. 242. A mulher não pode, sem autorização do marido (art. 251): I. Praticar os atos que este não poderia sem o consentimento da mulher (art. 235). II. Alienar, ou gravar de ônus real, os imóveis de seu domínio particular, qualquer que seja o regime dos bens (arts. 263, nº II, III, VIII, 269, 275 e 310). III. Alienar os seus direitos reais sobre imóveis de outra. IV. Aceitar ou repudiar herança ou legado. V. Aceitar tutela, curatela ou outro munus público. VI. Litigiar em juízo civil ou comercial, anão ser nos casos indicados nos arts. 248 e 251. VII. Exercer profissão (art. 233, nº IV). VIII. Contrair obrigações, que possam importar em alheação de bens do casal. (Brasil, 1916) IX. Aceitar mandato (art. 1.299). O Código Civil de 1916 está disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.071%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%201916.&text=C%C3%B3digo%20Civil%20dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil.&text=Art.,os%20princ%C3%ADpios%20e%20conven%C3%A7%C3%B5es%20internacionais. Acesso em 19 maio 2024.

[21] O benefício da licença-maternidade foi um direito muito caro às feministas operárias, tendo sido um dos motivos do ato reivindicatório das trabalhadoras americanas que resultou na morte de 129 operárias, em 8 de março de 1857, em razão da repressão policial que se seguiu. Desse acontecimento surgiu o Dia Internacional da Mulher (Siqueira, 2015, p. 342)

enfrentamento da violência sexual e familiar contra a mulher, como uma questão que deve ser desvelada, publicamente discutida e solucionada (Siqueira, 2015, p. 336). O direito ao aborto, como consectário do direito à liberdade sexual, também foi uma questão abordada nesse período.

É interessante registrar que o livro *Mística Feminina*, de Betty Friedan, publicado nos Estados Unidos em 1963, consistiu numa espécie de manifesto para as feministas da segunda onda, sendo que, "para construir sua obra, a autora entrevistou várias mulheres acerca de suas insatisfações e dificuldades com os filhos, o casamento, a casa e a comunidade; tais insatisfações foram denominadas o 'mal sem nome'" (Siqueira, 2015, p. 336).

Um assunto que permeia a primeira e a segunda geração – e aqui são pertinentes as críticas no sentido de que as ondas não são movimentos estanques, pois algumas pautas pertencem a mais de uma delas - é a questão do assédio sexual às operárias no local de trabalho. O tema já havia sido tratado nos anos 30 pela escritora e feminista Patrícia Galvão, a Pagu, no seu romance *Parque Industrial* (Galvão, pseudônimo Mara Lobo, 1933). No Brasil, no início do século XX, grande parte da classe trabalhadora era constituída por mulheres e crianças, de modo que havia várias denúncias de investidas sexuais de contramestres e patrões sobre as trabalhadoras, que se sentiam em situações humilhantes (Siqueira, 2015, p. 344). A resposta legislativa no direito brasileiro, contudo, só sobreveio no ano de 2001, com a aprovação da Lei 10.224, que criminalizou o assédio sexual por superior hierárquico no local de trabalho[22].

Ainda na segunda onda insere-se o assunto desta pesquisa, qual seja: o enfrentamento à violência contra a mulher. A temática foi inserida no movimento feminista brasileiro na década de 70, surgindo junto ao slogan "quem ama, não mata", sendo que o movimento teve como marcos importantes a criação das Delegacias da Mulher (DEAMs) e a promulgação da Lei Maria da Penha (Siqueira, 2015, p. 337).

A primeira política que se destacou foi a criação das DEAMs, a partir de 1985, motivada pela incorporação da *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* - CEDAW, que foi incorporada ao direito brasileiro em

[22] Cuida-se do crime de assédio sexual previsto no artigo 216-A do Código Penal , que estabelece : Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente de sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função (Brasil, 2001).

1981. No início, as Delegacias especializadas existiam apenas em São Paulo, sendo que o modelo se espalhou por vários lugares do país nos anos seguintes. O corpo técnico das referidas delegacias era composto de mulheres, que tinham sob sua responsabilidade o registro e a investigação, inicialmente, dos crimes de violência sexual e de lesão corporal contra a mulher (Siqueira, 2015, p. 337).

Embora tenha sido uma política pública importante, a criação das Delegacias da Mulher consistiu em uma medida pontual, que não representava alteração substancial, especialmente diante de diversos óbices legislativos. O avanço mais significativo somente aconteceu, mais tarde, com a promulgação da Lei Maria da Penha (2006). A Lei foi considerada a primeira medida legislativa relevante no que diz respeito ao cometimento de atos de violência contra a mulher, sendo que sua edição foi fruto de uma recomendação da Corte Interamericana de Direitos Humanos[23], relativa ao célebre caso da biofarmacêutica cearense que, no ano de 1983, sofreu duas tentativas de homicídio e, diante da morosidade das instituições responsáveis pela persecução penal, submeteu o caso à referida instituição internacional.

Além da própria Maria da Penha, é interessante mencionar um outro ator social que foi importante para a promulgação da Lei nº 11.340/2006, a saber: o Consórcio de ONGs feministas. Trata-se de uma coalizão de 6 (seis) organizações não governamentais feministas (Cepia, CFEMEA, Cladem, Themis, Advocaci e Agende) que, no ano de 2001, articulou-se para "atuar na arena legislativa desde a sua fundação", sendo que "suas integrantes tinham formação jurídica e eram ligadas historicamente ao movimento feminista, mas também ao Estado, pela atuação de algumas delas" (Carone, 2018, p. 189)

A formação inicial do Consórcio, no início dos anos 2000, teve por motivação principal a inadequação da submissão dos casos de violência doméstica contra a mulher ao Juizado Especial Criminal, que contribuía para a impunidade dos autores. Outra questão é o fato de que os Juizados Especiais Criminais tratavam somente do crime, sendo que a mulher vítima de violência doméstica necessita resolver outras questões

[23] Diante das informações contidas no Relatório 54/01, do Caso 12.051, de 4 de abril de 2001, em 20 de agosto de 1998 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, recebeu uma denúncia, com base nos artigos 44 e 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), apresentada por Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM). Disponível em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 19 maio 2024.

(separação, pensão, guarda de filhos), de modo que sempre era preciso ingressar com outro processo perante a Vara de Família. Diante deste contexto, defendiam a inaplicabilidade da Lei nº 9.099/95 aos delitos de violência contra as mulheres, assim como a criação das Varas Especializadas de Violência Doméstica, com juízo cível e criminal, com a finalidade de dar celeridade às diferentes demandas (cíveis, penais e administrativas) das mulheres em situação de violência (Carone, 2018, pp. 188-189).

O Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), uma das ONGs integrantes do Consórcio, assinou juntamente com Maria da Penha a submissão de seu caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)[24]. Em 2003, sobreveio a recomendação da Cedaw no sentido de que o governo brasileiro elaborasse uma legislação sobre violência doméstica[25], o que impulsionou uma mobilização nacional sobre o tema. No ano de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas Públicas pelas Mulheres (SPM), que iniciou uma agenda de articulação com o Consórcio de ONGs. Segundo CARONE, "entre 2001 e 2003 houve o processo de elaboração de uma proposta legislativa pelo grupo que durou, pelo menos, dois anos", sendo que, "em novembro de 2003, a minuta do Consórcio foi apresentada à bancada feminina da Câmara dos Deputados, num seminário sobre violência doméstica" (2018, p. 193-194).

Em dezembro de 2003 a novembro de 2004, o Centro de Estudos Feministas e Assessoria (CFEMEA), umas das ONGs que integra o Consórcio, realizou um convênio com a SPM, para a produção do anteprojeto, sendo que, em março de 2004, o Consórcio apresenta sua proposta legislativa à Ministra da SPM. Em dezembro do mesmo ano, a Ministra apresenta ao Congresso o Projeto de Lei nº 4.559/2004, que após algumas modificações, veio a se tornar a Lei nº 11.340/2006.

Também é considerado um legado da segunda onda a inclusão do feminicídio por meio da promulgação da Lei Federal nº 13.104/15, que alterou o Código Penal para tornar qualificado o delito contra a vida de uma mulher praticado em razão da condição do sexo feminino da vítima. Considera-se motivado pelo gênero, segundo a alteração legal, o ato homicida que tenha sido realizado no âmbito de violência doméstica ou

[24] Diante das informações contidas no Relatório 54/01, a denúncia foi apresentada pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM). Disponível em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 19 maio 2024.

[25] Veja as informações do caso que estão disponíveis em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em 19 maio 2024.

familiar, ou que envolva claramente o desprezo ou discriminação à condição de mulher. A nova disposição legal trouxe, ainda, a causa de aumento de pena (de 1/3 até a metade) quando o feminicídio for praticado durante a gravidez ou nos 3 meses posteriores ao parto; contra pessoa menor de 14 anos, maior de 60 anos ou com alguma deficiência; na presença de ascendente ou descendente da vítima (Brasil, 2015).

Por fim, a terceira onda feminista teve por objetivo afastar tentativas universalistas e essencialistas de caracterizar o gênero feminino, buscando uma "desconstrução da categoria 'mulher' como um sujeito coletivo unificado que partilha as mesmas opressões, os mesmos problemas e a mesma história" (Siqueira, 2015, p. 337). Na esteia da segunda onda, as mulheres não possuem a mesma posição social e política que os homens – não são iguais a eles, mas também não são iguais entre si, pois a situação de cada uma delas passa pela interferência social de elementos como a raça, a classe, a religião, a sexualidade, a condição de pessoa com deficiência.

Já vimos esse direcionamento teórico no capítulo anterior, quando abordamos a correntes epistemológicas pós-modernistas. Nos finais dos anos 80 e, principalmente, no início da década de 90, experimentou-se uma nova migração no discurso sobre o Gênero, de um paradigma universal para a adoção de um conceito operativo Gênero, dentro de uma ênfase na diferença, convergente com a tendência geral da Pós-Modernidade (Siqueira, 2015, p. 338). É que, na primeira e na segunda ondas, mulheres de classe média tinham monopolizado as demandas feministas, sob o silêncio de problemas enfrentados por tantas outras que, mesmo sendo também mulheres, não estavam no mesmo patamar daquelas em relação a outros marcadores sociais. É nesse momento que ganha destaque certos grupos dentro do movimento feminista, como os de mulheres negras, lésbicas ou trabalhadoras rurais.

Sob as raízes pós-modernistas e da Filosofia da Diferença, desenvolveram-se trabalhos de rejeição de tudo o que é universal, procurando dar ênfase à mutabilidade e à subjetividade, questionando o que é opressivo e limitador para reconhecer as pluralidades femininas (Siqueira, 2015, p. 338). Segundo Camilla Barbosa Siqueira, a terceira onda feminista é muito recente, do ponto de vista histórico, e ainda está no seu período de nascedouro, de modo que as pautas relativas às diferenças entre as mulheres, derivadas de cruzamentos entre "elementos como raça, classe, localidades ou religião, características de um feminismo interseccional, não estão maduras o suficiente

a tempo de haverem gerado uma resposta institucional por meio da legislação" (2015, p. 350).

De toda sorte, é possível perceber um caráter interseccional no próprio artigo 8º da Lei Maria da Penha, o qual estabeleceu que a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações, que tenha por diretrizes a promoção de estudos e pesquisas, bem como a capacitação de todo o corpo técnico com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia (Brasil, 2006, grifo meu). O mesmo dispositivo também previu a necessidade de promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero, bem como "o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia" (Brasil, 2006, grifo meu). É certo, contudo, que faltaram referências a outras interseccionalidades, tais como a pobreza, a condição de mulher LBT+, mulheres idosas, do campo, refugiadas e mulheres com deficiência.

Também como uma perspectiva interseccional, vale mencionar a Lei nº 13.104/2015, que estabeleceu a causa de aumento de 1/3 até metade para os feminicídios praticados contra pessoa menor de 14 anos, maior de 60 anos ou com alguma deficiência (Brasil, 2015). Posteriormente, a Lei nº 14.344/2022 acrescentou as pessoas com doenças degenerativas que acarretem condição limitante ou de vulnerabilidade física ou mental (Brasil, 2022).

Conquanto sejam mais tímidos os registros legislativos decorrentes da terceira geração teórica feminista, é preciso reconhecer que a primeira e, especialmente, a segunda ondas influenciaram sobremaneira o ordenamento jurídico brasileiro (promulgação da Lei Maria da Penha, criação do tipo penal de Feminicídio e diversas outras previsões legais), gerando um quadro de ampliação do arcabouço normativo de proteção à mulher, bem como ocasionando uma expansão da criminalização no Direito Penal pátrio, que merecem melhor detalhamento nos termos que será apresentado nos próximos títulos.

2.3 O quadro de expansão do arcabouço normativo em relação às questões de gênero: do sistema internacional de direitos humanos ao Direito Penal brasileiro

No que tange aos documentos internacionais, merece destaque a Convenção da Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (ONU, 1979), reconhecida como uma Declaração dos Direitos das Mulheres, que foi ratificada pelo Brasil em 1981, com a única exceção do compromisso arbitral.

O primeiro artigo da CEDAW define discriminação contra a mulher nos seguintes moldes:

> Artigo 1º Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (ONU, 1979) [26]

O artigo 17 da referida Convenção criou o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que possui a competência para receber relatórios dos Estados e formular sugestões e recomendações gerais, instaurar inquéritos e examinar as comunicações apresentadas por vítima de violação de direitos humanos. No âmbito do exercício dessas competências, o Comitê já se manifestou no sentido de que a violência de gênero desencadeia obrigações aos Estados Partes, como a de adotar todas as medidas legais e outras necessárias para proteger, de modo efetivo, a violência de gênero (ONU, 1979)[27].

Em 1989, o Comitê Cedaw expediu a Recomendação Geral nº 12, que foi revisada em 1992 pela Recomendação Geral nº 19, a qual conceituou a violência de gênero contra as mulheres como "a violência que é dirigida contra a mulher porque ela é mulher ou que afeta as mulheres desproporcionalmente", sendo violações de direitos humanos que "infligem danos ou sofrimento físico, mental ou sexual, ameaças de tais atos,

[26] A íntegra do texto pode ser encontrada em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em 19 abr. 2024.

[27] Consejo de Europa. Asunto Opuz c. Turquía. Demanda 33401/02. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2013.

coerção e outras formas de limitação da liberdade" (ONU, 1992). O documento, com suas disposições mais pormenorizadas, facilitou que a maioria dos Estados aprimorassem suas normativas internas.

Em 1994, foi realizada a Convenção Belém do Pará, cujo resultado foi a elaboração da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que entrou em vigor em março de 1995 e foi promulgada internamente pelo Decreto nº 1973 (Brasil, 1996). Cuida-se do único tratado multilateral de direitos humanos que versa unicamente sobre violência contra as mulheres, sendo que, no documento, os Estados partes se comprometem a incorporar, em suas legislações internas, normais penais, processuais penais e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres.

Aliás, o artigo 12 da Convenção Belém do Pará[28] e o artigo 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica)[29] foram invocados pelas peticionantes do caso Maria da Penha, sendo que a primeira (a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher) é a Convenção específica da OEA que a Lei nº 11.340/2006 cumpre as determinações por ela estabelecidas.

Em 1995, na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, aprovou-se a Declaração de Beijing, em que os Estados Partes se comprometeram a realizar estratégias acordadas em Nairóbi (1985), até o final do Século XX, bem como a aplicar os recursos para a implementação da Plataforma de Ação (ONU, 1995)[30]. Os artigos da Plataforma remetem aos governos, aos organismos internacionais e à sociedade civil a responsabilidade de construir um mundo de justiça e igualdade, dentre eles a ampliação e o fortalecimento de sistemas de análise da situação das mulheres e de dados estatísticos em todas as áreas; o planejamento, estabelecimento e implementação de programas e políticas públicas para as mulheres, em razão da construção cultural e social das desigualdades;

[28] Artigo 12: Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do Artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições (Brasil, 1996)

[29] Artigo 44: Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-Parte (Brasil, 1992)

[30] Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em 09 out. 2023.

a atualização e propostas de novas legislações de combate à discriminação da mulher em todos os âmbitos; e a promoção da igualdade, incluindo ações afirmativas para acesso a cargos públicos e mandatos.

Em 2017, o Comitê Cedaw editou a Recomendação Geral nº 35 firmando o entendimento de que proibição da violência de gênero evoluísse "para um princípio de direito internacional consuetudinário" (Silva, 2023, p. 85). O referido documento consignou alguns importantes avanços sobre o tema da violência contra as mulheres, como: a) o reconhecimento das discriminações cruzadas (interseccionalidade da discriminação de gênero em razão da etnia, raça, deficiência), sendo que a violência pode afetar as mulheres em diferentes graus; b) os direitos das mulheres são interdependentes em relação a outros direitos humanos; c) o reconhecimento aos direitos sexuais e reprodutivos; d) a admissão de que a violência de gênero ocorre em diferentes espaços de interação humana, seja público ou privado, podendo resultar, inclusive, de omissões estatais (Silva, 2023, p. 85).

A Recomendação nº 35, institucionalizada internamente pela Resolução nº 254/2018 do CNJ, representou importante avanço na atuação judicial, reconhecendo que muitas instituições que atuam perante o sistema de justiça estão sendo afetados pelos estereótipos de gênero e laboram de forma discriminatória. O documento recomenda que "todos os órgãos judiciais devem abster-se de praticar qualquer ação ou prática de discriminação ou violência de gênero contra as mulheres; e aplicar rigorosamente todas as disposições de Direito Penal que punam essa violência", garantindo-se julgamentos que sejam imparciais e justos e não sejam sugestionados por estereótipos de gênero ou interpretações discriminatórias (CNJ, 2019).

Na seara da evolução internacional dos direitos das mulheres, é interessante mencionar, ainda, que a Corte Europeia de Direitos Humanos apreciou o célebre caso *Opuz versus Turquia*, cuja sentença foi proferida em 2009. No caso concreto, a vítima, após sofrer muitas violências praticadas pelo marido, teve a sua mãe assassinada, no dia 11 de março de 2002, quando a sua genitora ajudava a transportar os móveis da filha para mudança de endereço. O réu chegou a ser condenado à prisão perpétua em 2008. Entretanto, a sentença considerou que o crime foi praticado após provocação da vítima, sendo que o acusado também teve bom comportamento, de modo que a pena foi

convolada em 15 anos e 10 meses de prisão e o réu foi posto em liberdade, voltando a ameaçar a vítima logo em seguida [31].

Nesse caso, a Corte Europeia entendeu que houve omissão das autoridades locais, reconhecendo a violação do artigo 2º da CEDAW, em relação à genitora, e do artigo 3º, em relação à própria demandante. Além disso, a Corte entendeu que as medidas protetivas na Turquia, conquanto legalmente previstas, apresentavam um quadro geral de inefetividade e morosidade, recomendando que as autoridades deveriam tomar as medidas adequadas para evitar que as ameaças contra a vítimas se concretizassem. Outro equívoco apontado pela Corte Europeia foi de que a pena imposta ao réu era bastante inferior à aplicada aos crimes de homicídio em geral na Turquia, bem como de que seria prática geral dos Tribunais daquele país amenizar as penas sob o argumento da defesa da honra [32].

No caso do Brasil, rememora-se a submissão ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (OEA) do caso Maria da Penha, já explicitado no Capítulo 1 (um) deste trabalho. Trata-se do célebre caso da biofarmacêutica cearense que, no ano de 1983, sofreu duas tentativas de homicídio por parte do marido. Da primeira vez, Marco Antônio Heredia Viveros tentou matá-la com o uso de uma espingarda, dando-lhe um tiro nas costas que a deixou paraplégica. Quanto a esses fatos, Marco Antonio forjou tratar-se de um assalto praticado por terceiros. Após meses de tratamento e cirurgias, Maria da Penha voltou para casa e foi reclusa em sua própria casa pelo esposo. Passados 15 dias, o marido tentou eletrocutá-la durante o banho, o que configurou a segunda hipótese de tentativa de homicídio.

Ocorre que o primeiro julgamento só aconteceu em 1991, ou seja, 8 anos depois dos crimes, sendo que o réu foi condenado a 15 anos de prisão, mas foi colocado em liberdade. Após muitos recursos, somente em 1996 aconteceu um novo julgamento, que resultou na redução da pena de Marco Antônio para 10 anos e 6 meses de reclusão. Entretanto, alegando supostas irregularidades, a defesa conseguiu a anulação do julgamento.

[31] Detalhes sobre o caso Opuz c. Turquía, demanda Número 33401/02 da Corte Europeia de Direitos Humanos, podem ser consultados em https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-92945%22]}. Acesso em 19 maio .2024.

[32] CONSEJO DE EUROPA. **Asunto Opuz c. Turquía. Demanda 33401/02.** Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2013. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-92945%22]}. Acesso em 09 out. 2023.

Diante das tentativas de julgamento frustradas, em 1998, Maria da Penha levou o caso ao Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL e ao Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM, que denunciaram o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – CIDH/OEA. O Brasil recebeu ofício noticiando os fatos por quatro vezes, ao longo de 3 anos, mas permaneceu em silêncio, resultando, em 2001, na condenação internacional do Brasil por negligência, omissão e tolerância à violência doméstica e familiar contra as mulheres brasileiras. Em síntese, a Comissão Interamericana recomendou ao Estado brasileiro:

> 1. Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia.
>
> 2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes.
>
> 3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil.
>
> 4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:
>
> a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;
>
> b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
>
> c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às conseqüências penais que gera;

> d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.
>
> e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares[33].

Diante das recomendações, no ano de 2002, iniciou-se os estudos para a elaboração de um projeto de lei para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, sendo que, em 2004, o Projeto de Lei nº 4.559/2004 foi encaminhado ao Congresso. Após algumas alterações, a Lei nº 11.340/2006 foi sancionada e publicada em 07 de agosto de 2006, entrando em vigor em 22 de setembro do mesmo ano (Brasil, 2006).

Após a vigência da Lei Maria da Penha, as mudanças sobre o julgamento dos casos de violência doméstica e familiar foram relevantes, porquanto, antes da norma, a grande maioria dos casos de violência doméstica eram levados para os Juizados Especiais Criminais, o que passou a ser vedado, em razão do disposto no artigo 41 da referida lei [34].

Em verdade, o rito dos juizados especiais é totalmente inadequado para os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, pois estimulava a impunidade e gerava processos de revitimização. Em primeiro lugar, porque o propósito era o arquivamento do processo, após "uma composição civil entre o acusado e a vítima ou uma transação penal, tendo como obrigatória uma audiência de conciliação entre vítima e réu, situação muitas vezes traumática"; em segundo lugar, tendo em vista que "as transações costumavam se dar com o pagamento de uma ou poucas cestas básica a instituições filantrópicas, o que gerava impunidade, sem contar o fato de que muitas vezes o ônus financeiro pesava sobre as próprias vítimas, quando se reconciliavam com os réus" (Silva, 2023, p. 96).

---

[33] O Caso Maria da Penha encontra-se disponível em: http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref4. Acesso em 19 abr. 2024.

[34] Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. (Brasil, 2006).

A Lei Maria da Penha determinou a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Brasil, 2006), trouxe os conceitos relativos aos fatos que lhe são aplicáveis - artigos 5º e 7º -, os quais não se restringem à tipificação de um crime, nos termos preconizados pela Convenção Belém do Pará. A norma abordou sobre o enfretamento multidisciplinar do tema, sobre interseccionalidade, atendimento da mulher na Delegacia, cuidados com a desistência do processo – quando cabível, além de tratar sobre as medidas protetivas, uma das inovações legislativas mais importantes da lei.

Nos anos que se seguiram à sua publicação, a Lei nº 11.340/2006 sofreu diversas modificações, assim como outras normas foram promulgadas, sem contar que a jurisprudência também alinhavou os contornos de seus entendimentos. A quase totalidade desses fenômenos convergiram no sentido do recrudescimento penal e da expansão normativa em relação aos delitos praticados em contexto de violência doméstica, senão vejamos.

Inicialmente, o Superior Tribunal de Justiça vedou a suspensão condicional do processo e a transação penal aos delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha, nos termos da Súmula nº 536 (2015). Pouco tempo depois, o STJ editou a Súmula nº 542, segundo a qual "a ação penal relativa ao crime de lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada" (2015), o que impossibilitou o arquivamento do inquérito ou desistência da ação por parte da vítima, em caso de eventual reconciliação. Nos anos seguintes, a referida Corte de Justiça editou a Súmula nº 588 (2017), que vedou a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos e, posteriormente, consignou ser "inaplicável o princípio da insignificância nos crimes ou contravenções penais praticados contra a mulher no âmbito das relações domésticas", conforme Súmula nº 589 (2017).

Além das interpretações jurisprudenciais mais recrudescedoras, sobreveio uma série de inovações legislativas preocupadas com a responsabilização dos agressores domésticos. A Lei nº 13.104/2015 criou a figura do feminicídio como qualificadora do homicídio, aumentando para 12 (doze) anos a pena mínima do referido crime. Demais disso, a mesma lei estabeleceu a causa de aumento de 1/3 até metade para os feminicídios praticados: durante a gestação ou três meses após o parto; contra pessoa menor de 14 anos, maior de 60 anos ou com alguma deficiência; na presença de ascendente ou descendente da vítima (Brasil, 2015)

Não foi apenas o feminicídio que sofreu incrementos legais. A Lei nº 13.641/2018 tipificou o delito de descumprimento de medidas protetivas, inserido no artigo 24-A da Lei nº 11.340/2006, o único crime previsto na Lei Maria da Penha. A mesma lei estabeleceu que apenas o juiz poderá arbitrar fiança para o aludido crime, com a finalidade de impedir que o descumpridor de medidas protetivas seja colocado em liberdade pelo Delegado de Polícia (Brasil, 2018)

A Lei nº 13.772/2019 previu que a violação da intimidade da mulher consiste em violência psicológica - art. 7º, II, Lei Maria da Penha - e alterou o artigo 216-B do Código Penal, que estabeleceu o crime de registro não autorizado da intimidade sexual (Brasil, 2019). A Lei nº 13.827/2019 previu a possibilidade de concessão de medidas protetivas pela autoridade policial, se o município não for sede de Comarca, assim como estipulou que "nos casos de risco à integridade física da ofendida ou à efetividade da medida protetiva de urgência, não será concedida liberdade provisória ao preso" (Brasil, 2019).

A Lei nº 13.871/2019 também alterou a Lei Maria da Penha para estabelecer a responsabilidade patrimonial do agressor, que deverá arcar com os custos e o ressarcimento ao erário, além dos danos à vítima, despesas de saúde e com o monitoramento eletrônico (Brasil, 2019). No mesmo ano, a Lei nº 13.880/2019 consignou que a autoridade policial deve verificar se o agressor possui registro ou porte de arma, a fim de adotar as medidas cabíveis relativas à apreensão imediata da arma (Brasil, 2019).

Um pouco depois, a Lei nº 14.132/2021 inseriu no Código Penal o crime de Perseguição (*Stalking*), que consiste na conduta de "perseguir alguém, reiteradamente e por qualquer meio, ameaçando-lhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade", que possui penas de seis meses a dois anos, além da multa e, segundo a mesma norma, a pena deve ser aumentada de metade se o crime for cometido contra mulher por razões da condição de sexo feminino (Brasil, 2021). No mesmo ano, a Lei nº 14.188/2021 introduziu outro tipo no Código Penal, o crime de Violência Psicológica contra a Mulher, a seguir descrito:

> Art. 147-B. Causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do

> direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.188/2021 também inseriu o § 13 ao artigo 129 do Código Penal, estabelecendo a mesma pena mínima da lesão corporal grave - um ano de reclusão – quando a lesão for praticada contra a mulher, por razões da condição do sexo feminino, nos termos do § 2º-A do art. 121 do Código Penal (Brasil, 2021).

Percebe-se, portanto, que houve um quadro de ampliação do arcabouço normativo relativo aos direitos das mulheres, que ocasionou uma expansão do Direito Penal aplicável ao tema, seja no contexto de proibir a aplicação de benefícios processuais penais (transação penal, suspensão do processo, substituição por penas restritivas de direitos, vedação da aplicação das penas de multa e de cestas básicas), seja no sentido de aumentar as penas dos crimes já existentes (feminicídio e lesão corporal), seja em relação à criação de novos tipos penais (registro não autorizado da intimidade sexual, descumprimento de medida protetiva, *stalking*, violência psicológica).

Esse movimento de expansão e recrudescimento penal em relação aos crimes de violência de gênero tem sido objeto de discussões no âmbito acadêmico. Existem posições no caminho de que as alterações legais foram positivas e necessárias para amenizar o quadro de violência generalizado em desfavor das mulheres e de omissões estatais históricas quanto à responsabilização dos agressores. Por outro lado, existem vertentes que afirmam que esse pensamento possui em seu seio contradições criminológicas intrínsecas: as mesmas correntes que preconizam o minimalismo penal são aquelas que defendem o punitivismo dos delitos de gênero. A discussão doutrinária é interessante e merece ser melhor aprofundada.

2.4 Discussões teóricas sobre os movimentos minimalistas versus de expansão/criminalização

Já se explicitou como as teorias epistemológicas feministas questionaram o modelo androcêntrico até então adotado pelo direito, bem como propuseram uma proposta alternativa que desvelasse o simbolismo de gênero, o que certamente influenciou, no âmbito acadêmico e no mundo dos fatos, movimentos de luta emancipatória das mulheres. Além disso, delimitou-se no tempo “as ondas” do movimento feminista e de que forma cada uma delas exerceu influência para inserção de algumas pautas feministas no direito brasileiro. De fato, as últimas décadas no Brasil

foram palco de um crescimento do sistema normativo de proteção às mulheres vítimas de violência – especialmente a doméstica - , bem como de uma expansão punitivista nos moldes já delineados, sendo que os movimentos sociais foram um dos maiores percursores dessas iniciativas.

Em direção oposta ao recrudescimento penal de algumas pautas feministas, Maria Lúcia Karam escreveu o texto "Esquerda Punitiva", no qual discorre sobre o movimento então recente de "interesse da esquerda pela repressão à criminalidade", que emerge dos movimentos populares, muitas vezes oriundas de grupos sociais específicos, "como os movimentos feministas, que notadamente a partir dos anos 70, incluíram em suas plataformas de luta a busca de punições exemplares para autores de atos violentos contra as mulheres" (1996, p. 79). O artigo tece duras críticas a essas posições de esquerda que se distanciaram das tendências de intervenção mínima, "resultado das reflexões de criminólogos críticos e penalistas progressistas, que vieram desvendar o papel do sistema penal como um dos mais poderosos instrumentos de manutenção e reprodução da dominação e da exclusão" (1996, p. 79).

Segundo Karam, a partir do momento em que se aceita a lógica da reação punitiva, "está se aceitando a lógica da violência, da submissão e da exclusão, em típica ideologia de classe dominante – ideologia presente nos trágicos e nefastos equívocos que conduziram às perversidades totalitárias do socialismo real" (1996, pp. 91-92). Conforme a autora, "na retomada da utopia e das lutas pela transformação social, não há lugar para uma tal esquerda", na medida em que deve haver um rompimento com qualquer forma de autoritarismo, a fim de que "a solidariedade no convívio supere e afaste a crueldade da repressão e do castigo, para que um exercício democratizado do poder faça do Estado tão somente um instrumento assegurador do exercício dos direitos e da dignidade de cada indivíduo" (1996, p. 92).

Algumas outras autoras – e autores – concordam com o pensamento de Karam no sentido de que as Criminologias Críticas são incompatíveis com reinvindicações de punição/criminalização dos movimentos feministas, ao passo em que outras posições com esse entendimento discordam. A propósito, a obra *Criminologia e Feminismo* (1999), organizada por Carmen Hein de Campos, foi produto de um seminário internacional organizado pela Themis, que contou com a participação de Alessandro Baratta, Lênio Streck e Vera Regina de Andrade. Um dos pontos discutidos pelos

debatedores foi a compatibilidade, ou não, entre a Criminologia Crítica e algumas pautas punitivistas, cujos profícuos debates teóricos são importantes delinear.

Vera Andrade, na mesma linha desenvolvida por Karam, afirmou que as correntes feministas punitivistas suscitam "falsas esperanças de mudança 'por dentro' e 'através' do sistema", de modo que esse discurso se encontra "imerso na reprodução da mesma matriz (patriarcal e jurídica) da qual faz crítica" (1999, p. 115). A autora critica o sistema penal por ser reprodutor de violências, ao não levar em conta os interesses das vítimas, bem como em razão do insucesso quanto à ressocialização e à prevenção de novos crimes. Nesse diapasão, calha trazer os escólios da escritora:

> O sistema penal é ineficaz para proteger as mulheres contra a violência porque, entre outros argumentos, não previne novas violências, não escuta os interesses distintos das vítimas, não contribui para a compreensão da própria violência sexual e a gestão do conflito e, muito menos, para a transformação das relações de gênero (Andrade, 1999, p. 113)

A autora lança severas críticas ao movimento de algumas correntes feministas que seriam contraditórias, segundo sua compreensão, ao desejarem, em alguns aspectos, a minimização punitiva e, em outros, a maximização do sistema penal. Segundo Vera Andrade, "em função de qual lógica se descriminaliza o aborto e o adultério e se criminaliza a violência doméstica e o assédio sexual, por exemplo?" (1999, pp. 111-112). Conforme a estudiosa, "o que parece restar dessa pergunta é uma resposta eminentemente retributiva" (1999, p. 112).

Apresento as minhas críticas às provocações apresentadas e, para tanto, valho-me das análises teóricas de Baratta. O referido autor, a partir das contribuições de Gerlinda Smaus, apresenta uma quarta perspectiva epistemológica - para além do empirista, do ponto de vista feminista e do pós-modernista – que se funda na criminologia. crítica. Trata-se de uma perspectiva complementar às teorias de Harding, Olsen e Smart (Smaus, 1995).

Pois bem. Dentro da estrutura de dominação masculina, cada gênero possui o seu papel social: aos homens compete, no âmbito público, a **produção** (meios de subsistência, a obtenção de recursos econômicos, o trabalho), e às mulheres incumbe, no âmbito privado, todas as tarefas correlacionadas à **reprodução** (o zelo com o lar, a procriação, o cuidado dos filhos). Nessa esteira, Smaus avalia os tipos penais específicos

de gênero – aborto, infanticídio, abandono de menores – e os correlaciona à representação simbólica "do papel conferido à mulher na esfera (privada) de reprodução natural" (1990, p. 276 e seguintes). Ao gênero masculino, no âmbito da produção, compete o papel de transmissão da propriedade e de formação dos patrimônios, o que explicaria a baixa incidência das mulheres nos crimes contra o patrimônio. Assim, se os juízes são mais "cavalheiros" em relação aos crimes contra o patrimônio, assim o fazem, a uma, porque a elas não lhes compete deveres inerentes à produção e, a duas, porquanto "o seu lugar, ao invés de ser a prisão, é em casa, ao lado dos filhos" (Smaus, 1990, p. 277). É possível, contudo, que a mesma benevolência do sistema de justiça com as mulheres não seja evidenciada se o crime tivesse correlação com as atribuições de reprodução feminina.

Outro ponto de destaque das contribuições teóricas de Smaus é que, segundo a autora, o direito reproduz "a não intervenção do sistema penal na esfera privada", em razão da posição hegemônica dos homens dentro da esfera pública. Nesse contexto, além da tolerância estatal em relação às violências físicas perpetradas dentro dos contextos familiares, há uma ausência de penalidade dos crimes sexuais por parte dos homens, cuja "satisfação de um apetite sexual quase 'irrefreável'" tende a ser tolerada com muita cumplicidade entre os homens que estão em posição hegemônica (1990, pp. 189-191)

Feitas essas digressões, volvemos agora ao questionamento de Vera Andrade[35]. Pois bem, não são as pautas feministas que são contraditórias, é o próprio sistema normativo que é antagônico. O direito reproduz o discurso e a ideologia oficial do gênero masculino hegemônico e, como tal, tutela os valores que interessam ao padrão desejado, disciplinando as esferas jurídicas de modo desigual entre homens e mulheres, seja para criminalizar (adultério, aborto), seja no sentido oposto, de não criminalizar (assédio sexual), ou simplesmente de não punir (tese de legítima defesa no Tribunal do Júri). Ou seja, o duplo movimento de descriminalizar, por um lado, e criminalizar, por outro, não é um puro desejo do movimento feminista, mas uma necessidade em razão da falha existente na norma androcêntrica. Cuida-se, portanto, de uma exigência para transformar o ciclo vicioso da desigualdade em um círculo virtuoso da igualdade (Baratta, p. 22).

[35] "[...] em função de qual lógica se descriminaliza o aborto e o adultério e se criminaliza a violência doméstica e o assédio sexual, por exemplo?" (1999, pp. 111-112).

É possível extrair dos estudos de Smaus que a pauta feminista de descriminalização do adultério e do aborto, por exemplo, está atrelada à desconstrução do padrão social de que as mulheres competem, apenas, o mister da reprodução – muitas vezes escamoteando o dever masculino em relação à sua responsabilidade paterna e familiar. Além disso, a pauta de criminalização do assédio, por exemplo, tem por finalidade afastar a relutância estatal em punir os crimes sexuais praticados por homens, cujos excessos são comumente tolerados pela sociedade androcêntrica.

Alessandro Baratta buscou aproximar a questão feminina da questão criminal, de modo que "a criminologia crítica e a feminista não podem ser duas coisas diversas; devem, necessariamente, constituir uma única" (1999, p. 43). Segundo o autor, se o enfoque da reação social se concentrou prioritariamente sobre a variável de classe para a atribuição do status de criminoso, a prospectiva feminista poderia ter utilizado, como variável da seletividade do Direito Penal, o paradigma de gênero – inclusive, nos moldes já apresentados. Entretanto, as teorias feministas procuravam corrigir a criminologia etiológica tradicional (1999, p. 44).

Para Alessandro Baratta, apenas uma teoria sociológica do direito penal, como a fornecida pela "**criminologia crítica, aliada a um uso correto do paradigma de gênero** nesse contexto, podem permitir a compreensão das 'vantagens' e das desvantagens das mulheres, enquanto objeto de controle e de proteção por parte do sistema da justiça criminal" (1999, p. 45, grifo meu).

Soraia Mendes, por seu tuno, apresenta uma proposta teórica um pouco mais independente e alicerçada no paradigma de gênero, a saber: **a *Criminologia Feminista***. Segundo a autora, os estudos criminológicos feministas nasceram como "um discurso de homens, para homens, sobre as mulheres" e, com o decurso do tempo, transformou-se "em um discurso de homens, para homens e sobre homens", porquanto já não era necessário estudar ou considerar politicamente as mulheres, no máximo apenas como uma variável, não como um sujeito (2017, p. 158).

Não se trata apenas de evidenciar que o androcentrismo é paradigmático na criminologia, bastando uma pura denúncia do sexismo que impera no ramo das ciências. Mais além disso, "trata-se de uma tentativa de persuasão dos/as criminólogos/as de que o conhecimento sobre o tema de seu interesse será mais objetivo se pautado em uma epistemologia feminista" (Mendes, 2017, p. 163). O objetivo é traçar "uma

estratégia de legitimação de novas pretensões e novos princípios, como linguagem para a reconstrução da realidade, desde o ponto de vista das mulheres", com a finalidade de pensar e construir o direito "a partir da experiência das mulheres", dando-lhe uma "nova significação a partir de suas vivências" (2017, p. 174)

A autora menciona a afirmação de Baratta, no sentido de que criminologia feminista pode desenvolver-se somente na perspectiva da criminologia crítica, mas Soraia discorda do autor em relação à perspectiva, que segundo ela deve se centrar mais no feminismo do que na criminologia crítica. A escritora ousou dizer que, "pelas reais necessidades metodológicas e epistemológicas da criminologia crítica, que a criminologia crítica somente poderá sobreviver na perspectiva epistemológica de uma criminologia feminista" (2017, p. 163).

Soraia explicita que a esfera da reprodução, da família e da socialização primária, ou seja, da ordem privada, não tem sido objeto do poder punitivo público. Por consequência, o sistema de controle dirigido exclusivamente à mulher (no seu papel de gênero) é o informal, ou seja, realizando dentro do âmbito da própria família, pela figura paterna masculina (2017, p. 166). Quando raramente o sistema penal se dirige para o âmbito privado, assim o faz com uma racionalidade voltada para a manutenção da ordem social de hegemonia masculina (2017, p. 168). Refletir sobre essa realidade permite "compreender o desinteresse da(s) criminologia(s) pela família, não somente como núcleo primário de agregação e convivência, mas, também, das relações de poder" (2017, p. 171).

Nesse momento, apresento a posição pessoal no sentido que mais se alinha ao entendimento de Soraia Mendes e discordo, pelo menos em parte, dos posicionamentos de Maria Lucia Karam e Vera Regina de Andrade. Isso porque Mendes, diferente das demais, reconhece a incidência do poder punitivo no caso de violência contra as mulheres, especialmente nos crimes mais graves. Para a autora, renunciar ao direito penal, nesses casos, só serviria para estabilizar ainda mais as relações de poder. Isso porque, "do mesmo modo que os trabalhadores organizados têm tratado de buscar a tutela de seus interesses no direito, as mulheres não podem renunciar a este instrumento" (2017, p. 176). Sendo assim, "deve ter-se em conta que a melhora da situação das mulheres na organização jurídica e na sociedade tem um caráter progressivo: o movimento deve permanecer em movimento", sendo que o mesmo vale para o direito penal (Mendes, 2017, p. 176).

Soraia Mendes se declara adepta do Direito Penal Mínimo, mas parece se alinhar no sentido de que os crimes contra as mulheres – com especial força o feminicídio – inserem-se no núcleo duro de direitos fundamentais que deve ser objeto do direito punitivo. Citando Ferrajoli (2011), a autora afirma que os direitos fundamentais são leis dos mais fracos, em alternativa às leis dos mais fortes, que vigorariam na sua ausência. Partindo dessa premissa, em primeiro lugar estará o direito à vida, contra a lei de quem é mais forte fisicamente; em segundo lugar, os direitos de imunidade e de liberdade, contra a lei de quem é mais forte politicamente; em terceiro lugar, os direitos sociais, que são os direitos à sobrevivência contra a lei de quem é mais forte social e economicamente (Mendes, 2017, p. 191).

Sobre o direito à vida, o primeiro na ordem de relevância, incumbe ao Estado zelar, inclusive preventivamente, pela proteção dos indivíduos, não somente contra ingerências dos poderes públicos, mas também contra agressões provenientes de particulares (Mendes, 2017, p. 205). Além disso, é preciso reconhecer a omissão histórica do Estado de tutelar os direitos das mulheres, especialmente no âmbito privado, nas relações intrafamiliares.

> É preciso que se reconheça, sem recursos retóricos, que o motivador das ameaças, lesões corporais (muitas gravíssimas) e feminicídios decorrem da estrutura patriarcal que sustenta, na relação entre os seres humanos de sexos opostos, a existência, ainda hoje, de poderes selvagens, tal como aponta Ferrajoli em Direito e razão, ao mencionar a não atuação estatal no espaço familiar. Daí por que a inclusão do feminicídio em nossa legislação apontar subliminarmente para a necessidade de que a vítima deixe de ser julgada, em juízo e fora dele, e que medidas efetivas sejam adotadas para prevenir a violência contra a mulher (Mendes, 2017, p. 216).

Referenciando mais uma vez Ferrajoli, Soraria Mendes afirma que é justamente porque os direitos fundamentais são as leis dos mais fracos contra a dos mais fortes que esses têm validade, como direitos do indivíduo, "para proteger as pessoas também – e acima de tudo – contra as suas culturas, e, até mesmo, contra suas famílias: a mulher contra o pai e o marido, o menor contra os pais, e, em geral, os oprimidos contra suas culturas opressivas" (2017, p. 191-192).

Mendes se contrapõe às críticas que foram apresentadas à criação do tipo penal do feminicídio, inclusive sobre uma racionalidade à luz do garantismo e do feminismo. Para autora, o feminicídio não se equipara ao homicídio, pois não se trata somente da

privação da vida de um ser humano, sendo muito mais do que isso. Trata-se de uma "última expressão da violência contra as mulheres que pressupõe, no mais das vezes, múltiplos outros atos atentatórios a sua integridade física, moral e psíquica", de modo que o bem jurídico ofendido, em um ato feminicida, "carrega consigo outras lesões que chegam à própria dignidade da pessoa humana, compreendida sob o aspecto do direito a uma vida livre de violência" (2017, p. 218).

Segundo Soraia, não adianta argumentar que o crime não tenha restado impune perante os Tribunais do Júri do país, sob a forma de inserção de alguma qualificadora, seja ela qual for. Para a autora, "a lei do feminicídio, ao conferir um nomen juris ao mais grave aspecto da violência de gênero, por essência, não permite tal equiparação" (2017, p. 218). É que a qualificação do crime como feminicídio exige dos operadores do direito, mais do que uma elaboração técnica, a construção de uma narrativa que não poderá deixar à margem "o fato de que a morte de uma mulher não é somente a morte de 'uma' mulher", trata-se, mais do que isso, da " morte de um sujeito histórico, social e culturalmente destinado à submissão, e que por tal condição teve ceifada sua própria vida" (2017, p. 218).

Significa dizer que defender a igualdade e a liberdade é também compreender que a "violência é uma ação que transforma diferenças em desigualdades hierárquicas com o fim de dominar, explorar e oprimir; que impera dentro dos lares brasileiros um sistema de poder selvagem", de modo que o resultado da ação deste não pode ser considerado "fútil" (ou mesmo "torpe"), em qualquer acepção, jurídica ou não, que este termo há de assumir.

Cuida-se de admitir que, malgrado não sejam as mulheres um grupo quantitativamente minoritário, o contexto sociopolítico de dominação masculina as apresenta como um grupo vulnerável. Diante deste contexto, a demanda pela inclusão do feminicídio "não é um requerimento arbitrário, caprichoso ou desmensurado, pois o Estado também não pode violar a Constituição ao não resguardar adequadamente bens, valores ou direitos, por conferi-lhes uma proteção deficiente" (Mendes, 2017, p. 219). Não se pode olvidar que "os feminismos, em teoria e movimento, são por herança genética libertários" (2017, p. 219).

Segundo a autora, o direito penal não retira do Estado e da sociedade a obrigação de empenharem-se na busca de soluções relativas a situações de violência e de

violações de direitos, ou de resolver conflitos e problemas sociais que necessitam de respostas justas e adequadas (Mendes, p. 221). Isso porque a morte de mulheres pelo próprio fato de serem mulheres "não é um fenômeno desconhecido: mas é obscurecido; e qualificar o feminicídio não é um adendo desnecessário ou um exagero punitivista; é expressão de um direito de proteção que o Estado deve às mulheres neste país" (Mendes, p. 221)

> A "ação" é matar uma mulher por ser mulher, o "resultado" é a morte de uma mulher e o "nexo de causalidade" é um sistema de opressão que não só criminaliza seletivamente, mas também seleciona aqueles/as que merecem a proteção. É a última expressão da violência contra as mulheres que pressupõe, no mais das vezes, múltiplos outros atos atentatórios a sua integridade física, moral e psíquica. O bem jurídico ofendido em um ato feminicida, portanto, carrega consigo outras lesões que chegam à própria dignidade da pessoa humana, compreendida sob o aspecto do direito a uma vida livre de violência. A lei penal deve ser a lei do mais fraco, ou seja, do/a ré/u, do/a condenada/o e também da vítima. Sim, da vítima. Da vítima que, neste caso, não é um ente abstrato, adorado por fiéis que rezam pelos livros sagrados do populismo penal. É um ser social, cultural e historicamente construído a partir de estereótipos de gênero e que, por tal razão, sua eliminação em lugar algum ressona. (Mendes, p. 220)

Destarte, Soraia Mendes apresenta um posicionamento diferente de Maria Lucia Karam e Vera Regina de Andrade, ainda que fundamentada em alicerces, segundo ela mesma, do direito penal mínimo. Para a autora, a legitimação do direito penal não deixa de ser um discurso sobre sua adaptação material à Constituição. Assim como ela concorda com Baratta (2006, p. 151) no sentido de que a resposta punitiva há de se dar em um marco conceitual a partir de uma construção garantista, a criminóloga defende que o garantismo não deve ser compreendido "somente como uma limitação formal que concerne unicamente à área penal, mas, sobretudo, como um projeto substancial, estendido a toda a política de proteção dos direitos, própria da sociedade democrática" (Mendes, p. 222)

3. DA NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E AS LIMITAÇÕES DO DIREITO PENAL PARA REDUZIR A CRIMINALIDADE DE GÊNERO: O CASO DO DISTRITO FEDERAL

As teorias feministas têm como denominador comum, já vimos, a descoberta do simbolismo de gênero, que desnuda a dominação masculina nos campos sociais, políticos, culturais e, inclusive, da própria ciência. A "luta emancipatória feminista" (Baratta, 1999, p. 21) exige, portanto, uma atuação em todas essas esferas, sendo que o Direito Penal não será suficiente, por si só, para solucionar um problema de natureza estrutural.

Segundo Vera Regina Pereira de Andrade, "o discurso neocriminalizador" reproduz a lógica do paradigma jurídico da modernidade, que se consubstancia "na crença do Direito Positivo estatal como fator político decisivo, quando não exclusivo, para a solução dos problemas e a transformação das relações sociais" (1999, p. 116)[36]. Significa dizer que a perspectiva penalizadora está sendo empregada, muitas vezes como único meio, para dirimir questões que não lhe compete.

A própria Soraia Mendes, conquanto reconheça que o Sistema Penal possa legitimar a incidência punitiva nos crimes de violência contra as mulheres, especialmente naqueles considerados mais graves, como o feminicídio, admite que o Direito Penal por si só não terá a capacidade de promover uma transformação social e conscientizadora. Em suas palavras, "não se trata, pois, de acreditar que qualquer norma, menos ainda uma norma penal, tenha o condão de modificar mentes e de, num passe de mágica, desconstruir a violência milenar a que as mulheres estão submetidas" (2017, p. 220).

3.1 Para além do Direito Penal: uma atuação global que compreenda as políticas públicas de prevenção

Maria Lucia Karam e Vera Regina de Andrade trouxeram reflexões teóricas importantes no que tange à utilização do Direito Penal com o pretexto de solucionar problemas sociais mais complexos, que não incumbem ao sistema punitivo.

É legítima a ponderação de Karam no sentido de que a imposição de reações punitivas, apesar de trazer a sensação de satisfação e alívio aparentes, afasta a busca de "soluções mais eficazes, dispensando a investigação das razões ensejadoras daquelas situações negativas, ao provocar a superficial sensação de que, com a punição,

[36] Aliás, considero pertinentes as reflexões da autora, quando realizou uma pesquisa sobre a violência sexual contra as mulheres, no sentido de que o Sistema de Justiça é classista e sexista, bem como reproduz uma linha discriminatória entre as mulheres – paradigma moral de mulher "honesta" versus "desonesta", gerando processos de revitimização institucional (1999, pp. 113-116).

o problema já estaria satisfatoriamente resolvido" (1996, p. 82). Segundo a autora, muitas vezes essa compreensão "torna invisíveis as fontes geradoras da criminalidade de qualquer natureza, permite e incentiva a crença em desvios pessoais a serem combatidos, deixando encobertos e intocados os desvios estruturais que os alimentam" (1996, p. 82).

Pois bem, o machismo é um fenômeno estrutural, que se encontra imbricado nas relações familiares, sociais, culturais e de poder, reproduzindo a dominação masculina, que subjuga as mulheres, limitando-lhe uma diversidade de direitos, e tolera a prática de uma série de violências, que vão desde as agressões físicas, sexuais e psicológicas, praticadas no âmbito doméstico, até as violências políticas e institucionais perpetradas nos diversos contextos públicos. A abordagem do tema, por certo, transcende ao Direito Penal para alcançar a Política Criminal ou, mais além, a própria Política Pública.

Zaffaroni discorre sobre a política criminal como "uma arte de organizar a luta contra o crime", que pode ser considerada a arte de dirigir a resistência que toda sociedade deve opor à criminalidade, por intermédio do emprego de certos meios para atingir objetivos previamente estabelecidos (2010, p. 422). Diante deste contexto, é de se observar que a política "do olho por olho", bem como "a lei de pura circunstância, chamada a dar uma satisfação imediata a parte da opinião pública, a 'legislação do pânico', destinada constantemente a servir de álibi para as incompetências da prevenção e para as falhas da proteção comum dos cidadãos", não podem ser consideradas medidas de política criminal, pois revelam, ao contrário, uma ausência de uma política criminal legítima (Zaffaroni, 2010, p. 422). Isso porque a "arte" de buscar a luta contra a criminalidade exige estratégia e método, os quais devem estar consubstanciados em uma série de opções e escolhas racionais entre as soluções evidenciadas.

Para Zaffaroni, a política criminal, especialmente como estratégia de luta contra a criminalidade, ultrapassa o terreno do direito penal, ocupando amplo espaço no âmbito da política geral (2010, p. 427). Segundo o autor, "não é possível separar a prevenção e repressão do crime dos programas governamentais relacionados com educação, saúde, alimentação, transporte, lazer e trabalho"(2010, p. 427). Alguns comportamentos desviantes, alguns estados de perigo social, não acham explicação apenas na "periculosidade social do sujeito", mas em seu condicionamento social. Nesse sentido,

nenhuma prevenção do crime ou "tratamento dos delinquentes"[37] terá o verdadeiro efeito legítimo se não objetivar, ao mesmo tempo, "remediar essas condições sociais e esse ambiente criminógeno" (2010, p. 428).

Pois bem, segundo João Trajano Sento-Sé, a perspectiva da prevenção ao crime ganhou mais relevância a partir do último quarto do século passado, podendo ser inserida, atualmente, como uma espécie de subárea do campo da criminologia. Segundo o autor, o interesse relativamente tardio por essa linha de análise costuma ser explicado "em função do predomínio do positivismo como marco teórico da criminologia desde a segunda metade do século XIX", sendo que, em conformidade com esse raciocínio, "o deslocamento da centralidade do indivíduo como referência de análise, típica do positivismo, para a ênfase nos fatores sociais e ecológicos que concorrem à incidência de crimes" seria um fator influenciador para a consolidação da abordagem preventiva (2011, pp. 09-40).

Partindo-se, pois, da premissa quanto à existência de um distanciamento radical entre as bases ontológicas que orientam a criminologia positivista e a criminologia sociológica, uma das consequências de tal fato foi o desenvolvimento tardio de esforços de compreensão do fenômeno criminal com vistas à produção de um conhecimento voltado para sua prevenção (Sento-Sé, 2011, pp. 09-40).

Sobre as teorias de prevenção da criminalidade contemporâneas, evidenciam-se duas abordagens teóricas principais. Primeiramente, existe uma compreensão cujas origens remontam a uma classificação oriunda da saúde pública, que distingue entre prevenção primária, secundária e terciária (Brantingham e Faust, 1976). Em segundo lugar, coloca-se a proposta de Tonry e Farrington (1995), que diferencia entre aplicação da lei, promoção do desenvolvimento social, comunidade e prevenção situacional.

A concepção de prevenção tripartite (primária, secundária e terciária) foi absorvida pelas ciências sociais e humanas a partir de estudos realizados na área da saúde, tendo o psiquiatra Caplan (1964) como um dos seus primeiros idealizadores. Incorporando a referida classificação aos estudos criminológicos, destacam-se os autores Brantingham e Faust (1976), que adaptaram as noções básicas das referidas políticas públicas de prevenção à seara criminal, apresentando os seguintes conceitos:

[37] A palavra "delinquentes" é aqui utilizada por Zaffaroni como uma referência às nomenclaturas etiológicas (2010, p. 428)

> A *prevenção primária* identifica as condições do ambiente físico e social que oferecem oportunidades ou potenciam atos criminosos. Aqui, o objetivo da intervenção é alterar essas condições para evitar a ocorrência de crimes. A *prevenção secundária* consiste na identificação precoce de possíveis infratores e procura intervir nas suas vidas de tal forma que estes nunca cometam uma infração criminal. A *prevenção terciária* lida com infratores reais e envolve uma intervenção nas suas vidas por forma a evitar a reincidência (1976, p. 290)

No que tange à política pública de prevenção primária, alerta-se apenas para o fato de que, em relação à violência de gênero, não se vislumbra que a atuação deve se restringir a regiões ou comunidades mais potencialmente sujeitas às práticas dos referidos delitos. Isso porque os delitos de violência doméstica contra a mulher, em razão do machismo estrutural, acontecem independentemente da classe social e da colocação geográfica, conquanto se reconheça que mulheres pobres, negras, com deficiência, lésbicas e em situação de rua se encontrem em um quadro maior de vulnerabilidade. Sendo assim, entendemos que a prevenção primária da violência contra a mulher deve se desenvolver em todos os espaços, de maneira ampla, não se restringindo a posições geográficas especialmente selecionadas.

Antonio García-Pablos de Molina afirma que os programas de prevenção primária se orientam às causas, às raízes do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que o problema se manifeste; a prevenção secundária atua mais tarde, devendo incidir quando e onde o crime se exterioriza (são exemplos a política legislativa penal e a ação policial) e, por fim, a prevenção terciária incide mais tardiamente, especialmente na reabilitação dos envolvidos e na reinserção social dos apenados (1999, p. 882).

Em relação à incidência dessa classificação aos delitos de violência doméstica contra a mulher, Thiago Pierobom de Ávila publicou o artigo "Políticas Públicas de Prevenção Primária à Violência Contra a Mulher: Lições Da Experiência Australiana" (2017), em que define atuações de prevenção primária, ou em sentido estrito, como aquelas atividades "destinadas à população como um todo, tendo como foco as causas primárias (ou subjacentes) da violência doméstica, relacionadas à visão estereotipada de papéis sociais entre homens e mulheres, que normalizam a violência como aceitável ou tolerável" (2017, p. 97).

Segundo o mesmo autor, "a prevenção secundária, também denominada de intervenção precoce, visa alcançar indivíduos que estão numa situação de risco acima da

média de sofrerem ou praticarem a violência doméstica, ou de uma violência embrionária evoluir para episódios mais graves", sendo que, por último, identifica-se a prevenção terciária, também chamada de "resposta", que ocorre nas hipóteses em que "já houve a prática de um ato de violência doméstica, de forma que o apoio à vítima e a responsabilização do agressor tem por finalidade evitar a reiteração da violência, que usualmente possui um caráter cíclico" (2017, p. 97).

Dentre as referências teóricas utilizadas por Thiago Pierobom em seu artigo, encontra-se o material produzido pela *Our Whatch*, uma organização baseada "em evidências", que se empenha em construir uma "compreensão sobre o que impulsiona a violência contra as mulheres e o que funciona melhor para preveni-la", sendo que suas publicações incluem literaturas acadêmicas, pesquisas, estatísticas, evidências e avaliações práticas[38]. Uma das produções da referida organização é o material intitulado de *Chance the history,* que discorre sobre a prevenção primária nos seguintes termos:

> A prevenção primária abrangente visa a influenciar leis, políticas, práticas e comportamentos de organizações, grupos e indivíduos. Procura envolver e alcançar pessoas de todas as idades em todos os lugares onde vivem, trabalham, aprendem, socializam e se divertem. Através desta abordagem que abrange toda a sociedade, a prevenção primária aborda os sistemas, estruturas, normas, atitudes, práticas e desequilíbrios de poder que impulsionam a violência contra as mulheres.
>
> Dada a sua ambiciosa agenda de mudança social, a prevenção primária abrange necessariamente uma gama muito ampla de actividades em diferentes níveis da sociedade, dentro de organizações e instituições, bem como dentro de comunidades, famílias e relacionamentos. (2021, p. 56)

Thiago Pierobom apresenta uma compreensão próxima da que aqui se defende, no sentido de que a prevenção primária deve "alcançar toda a população", de modo que "inevitavelmente também alcança indivíduos em estágio de maior risco de ocorrência, ou que já tenham sofrido a violência, portanto favorecendo a intervenção precoce e a intervenção de resposta" (2017, p. 97). Por outro lado, o autor reconhece que a prevenção primária "possui um foco distinto e complementar, já que se destina a parar a violência antes que ela se inicie, eliminado suas causas mais profundas" (2017, p. 97).

[38] Disponível em: https://www.ourwatch.org.au/change-the-story/. Acesso em 17 out. 2023.

Aliás, nesse sentido, o próprio Relatório Mundial da OMS invoca os países a realizarem investimentos na prevenção primária, tendo em vista que uma resposta abrangente à violência "é aquela que não só protege e apoia as vítimas da violência, mas também promove a não violência, reduz a perpetração da violência e muda as circunstâncias e condições que primordialmente dão origem à violência"(2002, pp. 15-16).

Uma classificação mais recente foi proposta por Tonry e Farrington (1995), cuja abordagem preventiva perpassaria por quatro abordagens: prevenção situacional (*situational prevention*), prevenção criminal (*criminal justice prevention*), prevenção comunitária (*community prevention*) e prevenção como desenvolvimento social (*developmental prevention*).

A prevenção situacional inclui práticas para reduzir as oportunidades para o crime, diminuindo as recompensas da ofensa e aumentando a dificuldade em praticar os delitos. São exemplos dessas medidas a instalação de fechaduras e alarmes, o aumento da vigilância, a melhoria de iluminação do local, a construção de barreiras que tornem o espaço físico menos suscetível à prática de crimes, dentre outros (Tonry e Farrington, 1995).

O policiamento ou a prevenção pela justiça criminal, por sua vez, é a forma mais comum de prevenção do crime e está associada ao sistema de justiça criminal - polícia, tribunais e prisões. São sugestões de práticas sinalizadas pelos autores "o policiamento orientado para os problemas", "o policiamento comunitário", "os programas de tratamento oferecidos por meio de processos judiciais", que podem abordar as causas dos crimes, e os "programas de reabilitação na prisão", que visam a evitar a reincidência. (Tonry e Farrington, 1995).

A modalidade de prevenção comunitária abrangeria iniciativas junto às comunidades locais, a fim de fortalecer os seus laços, de modo que seus integrantes se tornem menos propensos a praticar crimes, o que pode ser benéfico para melhorar o "*capital social"* ou as relações entre as pessoas. Como medidas que se inserem nesse contexto se destacam "as atividades de desenvolvimento comunitário, a prestação de serviços de assistência social e o aumento de grupos de apoio à comunidade" (Tonry e Farrington, 1995).

Por fim, a prevenção pelo Desenvolvimento Social seria uma forma de intervenção precoce, por meio do desenvolvimento social, que procura abordar as causas iniciais da criminalidade, reduzindo os fatores de risco, comunitários ou individuais, bem como aumentando os fatores de proteção, o que contribuiria para prevenir a prática de crimes mais tarde. Segundo os autores, os exemplos mais reconhecidos de prevenção da criminalidade por meio do desenvolvimento social incluem programas para pais, iniciativas de enriquecimento escolar, tais como formação, regimes pré-escolares e melhorias na transição dos planos escolares (Tonry e Farrington, 1995).

O ensino para a prevenção da violência de gênero estaria inserido nesta última modalidade, podendo perpassar, nos casos de eventuais programas de envolvimento da escola com a comunidade local, por uma prevenção comunitária, que poderia, inclusive, fortalecer os laços comunitários com vistas ao incentivo de denúncia e à formação de redes de apoio. No que tange à classificação de Brantingham e Faust, (1976), o tema se enquadra como medida de prevenção primária. Seja em uma ou em outra classificação, a educação voltada para uma perspectiva de gênero apresenta-se como política pública complementar ao direito penal, a fim de afastar a invisibilidade do machismo estrutural e sistêmico que está por trás da prática reiterada de crimes contra as mulheres em nossa sociedade.

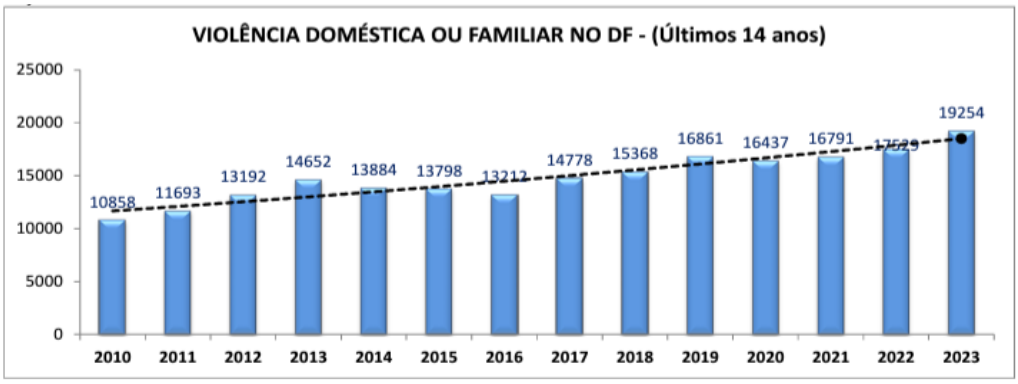
3.2 A insuficiência do Direito Penal para a redução dos índices de violência doméstica contra as mulheres no Distrito Federal

As digressões delineadas neste trabalho sobre a expansão do Direito Penal no que tange aos delitos de gênero evidenciam os esforços com vistas à *"prevenção terciária"* da violência contra a mulher, especialmente no sentido de criar novos tipos, aumentar as penas e de punir os autores, bem como reforçam o enfoque quanto à adoção da "*prevenção pela justiça criminal*". Entretanto, mesmo após uma série de medidas legislativas de recrudescimento penal, os índices de violência doméstica contra a mulher e de feminicídios no Distrito Federal não têm apresentado redução.

A Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF) disponibiliza os relatórios de análise dos crimes cometidos contra mulheres em situação de violência doméstica. Toda ocorrência comunicada nas Delegacias da Polícia Civil do DF vai para um banco de dados chamado *Millenium*, sendo que as referidas informações são filtradas e analisadas pela SSP/DF. Segundo os referidos dados, no período de 2010 até

2023, houve um aumento de 10.858 casos para 19.254, o que representa um acréscimo de cerca de 77,3% (disponível em: /www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2024/05/Analise-FSP-016_2024-Violencia-Domestica-ou-Familiar-no-DF_-1o-trimestre-2024.pdf. Acesso em 21 maio 2024). Confira-se o gráfico:

Gráfico 1 – Crimes de Violência Doméstica ou Familiar no DF – 2010 a 2023.



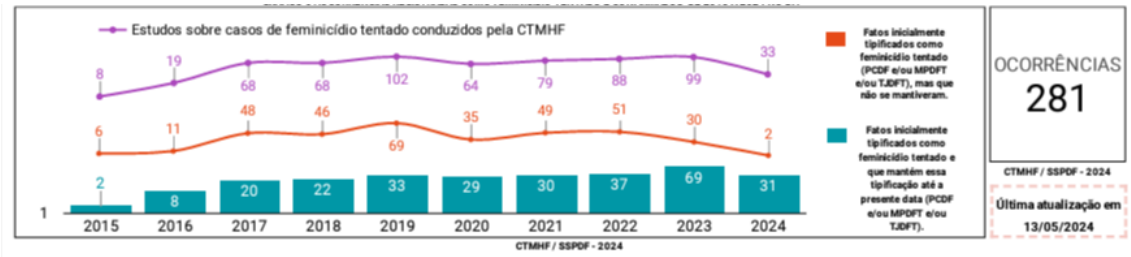
- A Lei 11.340/06, a chamada **Lei Maria da Penha**, define violência doméstica ou familiar como sendo toda ação ou omissão, baseada no gênero, que cause morte, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, da família e em qualquer relação íntima de afeto, em que o agressor conviva ou tenha convivido com a agredida.

Examinando as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE/Cidades, não se pode atribuir o aumento unicamente ao crescimento demográfico de Brasília, o qual, para o período de uma década, girou em torno de 20,39%[39]. Pode-se imputar o aumento do número de registros às campanhas de sensibilização de denúncias por parte das mulheres ou, ainda, à introdução de novos tipos penais, como os crimes de descumprimento de medidas protetivas, de perseguição ou de violência psicológica, mas deve ser feita a ressalva de que os dois últimos delitos, por exemplo, são mais recentes, tendo sido introduzidos no direito brasileiro somente no ano de 2021.

Os feminicídios tentados também não apresentaram uma redução expressiva, mantendo-se em uma curva relativamente estável, com exceção do ano de 2023, em que houve uma relativa alta, com 69 (sessenta e nove) casos (disponível em: www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2024/05/RELATORIO-DE-FEMINICIDIO-TENTADO-ABRIL-2024.pdf. Acesso em 21 maio 2024). Veja-se o gráfico:

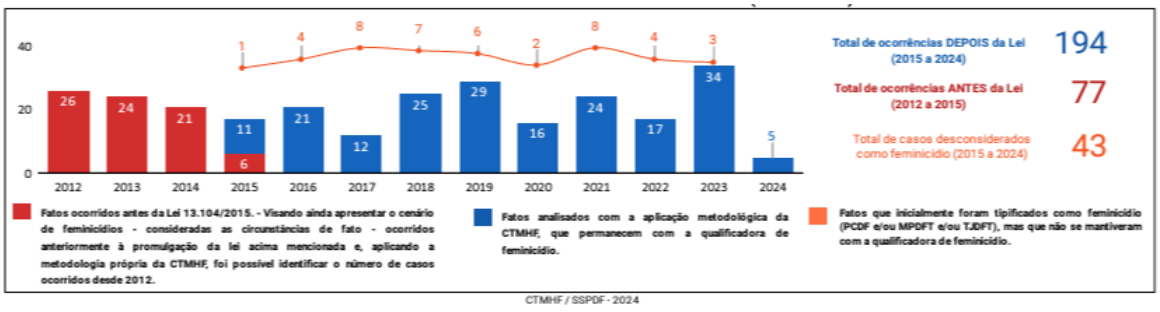
[39] Segundo estimativas do IBGE, a população do Distrito Federal, no período de 2010 a 2021 aumento de 2.570.160 para 3.094.325 pessoas. Disponível em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasilia/panorama. Acesso em 28 ago. 2022. Está sendo realizado novo Censo, ainda em fase de finalização.

Gráfico 2 – Ocorrências Registradas como Feminicídio tentado e confirmados de 2015 a 2024 no DF



Um dado parece mais consistente: as medidas de recrudescimento penal não têm reduzido o número de feminicídios. Em 2016, ano seguinte à criação da qualificadora do feminicídio, foram 20 casos e, cinco anos depois (2021), o Distrito Federal registrou 25 feminicídios consumados. O dado mais expressivo é mesmo o do ano passado (2023), que teve o registro de 34 feminicídios, o dobro do número de casos de 2022. É certo que algum desses casos ainda sofrer nova tipificação no âmbito do Poder Judiciário, saindo do referido cômputo, mas o número continua sendo expressivo. (disponível em ww.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2024/05/RELATORIO-DE-FEMINICIDIO-CONSUMADO-ABRIL-2024.pdf. Acesso em 21 maio 2024)

Gráfico 3 – Análise das Ocorrências de Feminicídio (2012 a 2024)



É importante registrar que são menos aplicáveis aos feminicídios o raciocínio de que o acréscimo nas estatísticas esteja relacionado ao aumento de denúncias. Isso porque, em razão da morte da vítima, quase todos os casos chegam ao conhecimento das autoridades policiais e, segundo notícia veiculada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, interpretando dados da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios (CTMHF), o índice de elucidação no DF supera a 90% dos casos, sendo o feminicídio um crime em que rapidamente se identifica e condena o autor (disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2023/feminicidios-no-df-a-gestao-do-risco. Acesso em 21 maio 2024)

Alguns outros dados são importantes para a análise do perfil dos delitos no Distrito Federal. No que tange aos feminicídios, 62% foram motivados por ciúmes, 23% em razão do término do relacionamento e 5% pelo ódio às mulheres (disponível em https://feminicidio.ssp.df.gov.br/extensions/feminicidio/feminicidio.html#1. Acesso em 21 maio 2024). As referidas circunstâncias reforçam o sentimento de posse (ciúmes e pelo fim da relação) e a misoginia (ódio), o que ratifica o quadro de machismo estrutural e o "s*imbolismo de gênero*" tão exposto pelas teorias epistemológicas.

Quanto aos meios empregados nos feminicídios, 52% foram arma branca, 11% mediante asfixia, 9% na forma de agressões físicas e 2% mediante o uso de fogo, sendo que todos esses meios estão disponíveis aos autores dentro da própria residência (faca e fogo) ou por meio de suas próprias mãos (agressões físicas). Cerca de 21% dos casos foram com uso de arma de fogo, cujo acesso poderia ser mais dificultado por meio de políticas públicas de restrição e controle estatal (esses dados estão disponíveis em https://feminicidio.ssp.df.gov.br/extensions/feminicidio/feminicidio.html#1. Acesso em 21 maio 2024).

Outro dado é bastante interessante: 72% dos casos de feminicídio aconteceram dentro de residências e casas (disponível em https://feminicidio.ssp.df.gov.br/extensions/feminicidio/feminicidio.html#1. Acesso em 21 maio 2024). Quando se analisa os casos de violência doméstica comum (lesão corporal, vias de fato, ameaça etc.) os números são mais robustos: 94% aconteceram dentro apartamentos ou casas (disponível em: /www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2024/05/Analise-FSP-016_2024-Violencia-Domestica-ou-Familiar-no-DF_-1o-trimestre-2024.pdf. Acesso em 21 maio 2024). Diante deste quadro, o policiamento ostensivo, uma das medidas inseridas nas políticas de *prevenção pela justiça criminal*, não possui a mesma eficácia. Diferentemente dos crimes de roubo, tráfico e homicídios comuns, os delitos de violência doméstica e o feminicídio são praticados, na maioria maciça de vezes, dentro dos lares domésticos, onde a interferência da polícia é muito mais limitada. Essa característica denota, mais uma vez, a importância da adoção de políticas públicas primárias ou, na classificação de Tonry e Farrington, (1995), das políticas de *Prevenção por Desenvolvimento Social,* dentre as quais se insere a educação escolar.

Uma das estatísticas que mais alertam para a relevância das políticas de prevenção é o percentual de feminicídios em que a mulher nunca tinha acionado o

sistema de justiça contra os seus agressores. Segundo a Câmara Técnica de Monitoramento, 69% das vítimas de feminicídio consumado não registraram ocorrência anterior contra o seu algoz, sendo que há informações nos processos de que 65% delas sofreram violência anterior ao feminicídio (disponível em: https://feminicidio.ssp.df.gov.br/extensions/feminicidio/feminicidio.html#1. Acesso em 21 maio 2024). Esse dado é de suma importância, porquanto revela que uma significativa parcela de mulheres sequer adentrou ao sistema criminal anteriormente à sua própria morte, sendo que *a prevenção pela justiça criminal* não têm incidido nesse número vultoso de casos.

Significa dizer que, em 69% dos casos de feminicídio, não foi possível aplicar, por exemplo, a medida protetiva de acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio, prevista na Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) ou, em caso de condenação, qualquer outra medida ressocializadora prevista na Lei de Execuções Penal (Brasil, 1984), não incidindo, também, qualquer efeito dissuasório – para aqueles que reconhecem esse efeito - que decorra do processamento criminal do autor ou de eventual reprimenda penal aplicada.

Sem adentrar à discussão sobre a efetiva existência do efeito inibitório da existência da própria norma punitiva (prevenção geral), mesmo para aquelas correntes que o reconhecem, o caráter dissuasório da lei pode ser relativizado nos casos de violência doméstica. A uma, porque no crime de feminicídio, por exemplo, a própria conduta pode ser considerada muito danosa para o autor (a vítima geralmente é esposa/companheira/namorada, muitas vezes genitora dos próprios filhos). A duas, pois o agressor frequentemente se entrega após os fatos ou é facilmente encontrado pela política - 76% dos autores dos feminicídios foram presos - ou, até mesmo, porque se suicidam em seguida - isso aconteceu em 15% dos casos do DF (disponível em: https://feminicidio.ssp.df.gov.br/extensions/feminicidio/feminicidio.html#1. Acesso em 21 maio 2024).

Diante de todas as análises apresentadas, refuta-se a utilização do Direito Penal como política pública "central" para o enfrentamento e a diminuição dos índices de violência contra as mulheres. É nesse contexto que essa pesquisa se debruça sobre a adoção de políticas públicas primárias de prevenção ou, na classificação de Tonry e Farrington (1995), de medidas de prevenção por meio do desenvolvimento social, em especial o ensino sobre as questões de gênero nas escolas.

CONCLUSÕES

O capítulo abordou a origem dos movimentos feministas, incluindo-se as contribuições da epistemologia e as vertentes criminológicas, suas concepções teóricas principais e suas influências para a formação de um novo arcabouço normativo em relação às questões de gênero.

É oriunda das correntes epistemológicas a adoção de uma Teoria do Conhecimento a partir de uma perspectiva de gênero (construção social), que se distingue de uma abordagem sobre a diferença entre sexo (aspecto biológico), recusando qualquer explicação pautada no determinismo biológico que pudesse reforçar a desigualdade social entre homens e mulheres. A referida distinção conceitual, inclusive, está contida no Currículo em Movimento do Distrito Federal (2013, pp. 41-42). É possível identificar, como denominador comum das epistemologias feministas, o escopo de recusar o modelo androcêntrico da ciência e reconstruir um modelo alternativo, que desvele o simbolismo de gênero, introduzindo, no conhecimento científico, o ponto de vista da luta emancipatória das mulheres (Baratta, 1999, p. 21).

Também merece destaque as contribuições da Epistemologia Pós-Moderna para o estudo da violência de gênero e suas interseccionalidades com fatores como raça, etnia, classe – e aqui acrescentamos as mulheres com deficiência, em situação de rua, do campo, refugiadas e população LBTq+. Nesse particular rememora-se o questionamento de Harding: “Pode existir um ponto de vista feminista se a experiência das mulheres ou das feministas apresenta-se diversa, dependendo da raça, da classe e da cultura?” (1991, p. 24).

No âmbito da Criminologia, discorreu-se sobre a compreensão de Alessandro Baratta, que defende a adoção de uma “criminologia crítica, aliada a um uso correto do paradigma de gênero” (1999, p. 45). Para o autor, se o enfoque da reação social se concentrou prioritariamente sobre a variável de classe para a atribuição do *status* de

criminoso, a prospectiva feminista poderia se utilizar, como variável da seletividade do Direito Penal, o paradigma de gênero.

Contrapondo-se a Baratta, Soraia Mendes afirma que, pelas reais necessidades metodológicas e epistemológicas da criminologia crítica, esta última "somente poderá sobreviver na perspectiva epistemológica de uma **criminologia feminista**" (2017, p. 163, grifo meu). Sendo assim, a autora apresenta uma proposta teórica um pouco mais independente, cujo objetivo é traçar uma estratégia de legitimação de novas pretensões e novos princípios, a partir do ponto de vista e da experiência das mulheres, dando-lhe uma nova significação a partir de suas vivências.

No que tange aos movimentos sociais, discorreu-se sobre as três ondas feministas, cujas reivindicações impulsionaram o surgimento de diplomas internacionais e influenciaram a produção normativa interna brasileira. Destacam-se como decorrentes da segunda geração a criação das Delegacias Especializadas – DEAMs (1985) e a promulgação da Lei Maria da Penha (2006).

Em seguida, como consectários da segunda onda feminista, discorreu-se sobre a ampliação do arcabouço normativo relativo aos direitos das mulheres, que ocasionou uma expansão do Direito Penal aplicável ao tema, seja no contexto de proibir a aplicação de benefícios processuais penais (transação penal, suspensão do processo, substituição por penas restritivas de direitos, vedação da aplicação das penas de multa e de cestas básicas), seja no sentido de aumentar as penas dos crimes já existentes (feminicídio e lesão corporal), seja em relação à criação de novos tipos penais (registro não autorizado da intimidade sexual, descumprimento de medida protetiva, *stalking*, violência psicológica).

No que tange ao referido quadro de expansão punitiva, apresentamos a posição de Maria Lúcia Karam, que critica veementemente o interesse da "esquerda" pela repressão à criminalidade, uma vez que, para a autora, admitir a lógica da "reação punitiva" é aceitar "a lógica da violência, da submissão e da exclusão, em típica ideologia de classe dominante – ideologia presente nos trágicos e nefastos equívocos que conduziram às perversidades totalitárias" (1996, pp. 91-92). Na mesma esteira, Vera Andrade posiciona-se no sentido de que as correntes feministas punitivistas suscitam falsas esperanças de mudança do sistema, que se encontram imersas "na reprodução da mesma matriz (patriarcal e jurídica) da qual faz crítica" (1999, p. 115). Andrade

critica, ainda, o sistema penal por ser reprodutor de violências, por não levar em conta os interesses das vítimas, bem como em razão do insucesso quanto à ressocialização e à prevenção de novos delitos.

Em sentido contrário, Soraia Mendes entende que os crimes contra as mulheres – em especial os mais graves, como o feminicídio – inserem-se no núcleo duro de direitos fundamentais que deve ser objeto do direito punitivo. Citando Ferrajoli (2011), a autora afirma que os direitos fundamentais são leis dos mais fracos em alternativa às leis dos mais fortes (2017, p. 205). Sobre o direito à vida, o primeiro direito fundamental na ordem de relevância, "incumbe ao Estado zelar, inclusive preventivamente, pela proteção dos indivíduos, não somente contra ingerências indevidas de parte dos poderes públicos, mas também contra agressões provenientes de particulares" (2017, p. 205).

Segundo Mendes, o direito penal mínimo não retira do Estado a obrigação de empenhar-se na busca de soluções relativas a situações de violência que necessitam de respostas justas e adequadas. Isso porque a morte de mulheres pelo próprio fato de serem mulheres "não é um fenômeno desconhecido: mas é obscurecido; e qualificar o feminicídio não é um adendo desnecessário ou um exagero punitivista; é expressão de um direito de proteção que o Estado deve às mulheres" (2017, p. 221)

Por outro lado, reconheceu-se, no presente trabalho, que Maria Lucia Karam e Vera Regina de Andrade trouxeram reflexões teóricas importantes no que tange à utilização do Direito Penal com o pretexto de solucionar problemas sociais mais complexos, que não incumbem ao sistema criminal. A imposição de reações punitivas, apesar de trazer a sensação de alívio aparente, torna invisíveis as fontes geradoras da criminalidade de gênero e tem afastado a busca de soluções mais eficazes.

É importante reconhecer que o Direito Penal¸ por si só, não é suficiente para o enfrentamento das diversas formas de violência contra as mulheres, sendo necessário aprofundar os estudos teóricos sobre prevenção da criminalidade, discussão que vem sendo retomada por setores da Criminologia Contemporânea. Nesse aspecto, foi apresentada as abordagens de Brantingham e Faust, que fizeram a distinção entre prevenção primária, secundária e terciária (1976).

Aplicando-se essa classificação aos delitos de violência de gênero, Tiago Pierobom define a prevenção primária como as atividades "destinadas à população como um todo, tendo como foco as causas primárias (ou subjacentes) da violência

doméstica, relacionadas à visão estereotipada de papéis sociais entre homens e mulheres" (2017, p. 97). Segundo o mesmo autor, as medidas de prevenção secundária seriam as intervenções precoces, que alcançam indivíduos em situação de risco de sofrerem ou praticarem a violência doméstica, sendo que a prevenção terciária acontece naqueles casos em que já houve a prática de um ato de violência doméstica, de forma que o apoio à vítima e a responsabilização do agressor tem por finalidade evitar a reiteração da violência (2017, p. 97).

Diferente é a proposta de Tonry e Farrington (1995), que distingue entre prevenção situacional, criminal, comunitária e como desenvolvimento social. A prevenção situacional inclui práticas para reduzir as oportunidades para o crime, como a instalação de fechaduras e alarmes, o aumento da vigilância e a construção de barreiras. A prevenção pela justiça criminal é aquela mais conhecida, que está relacionada ao sistema de justiça criminal - polícia, tribunais e prisões. A prevenção comunitária abrangeria iniciativas como o fortalecimento de comunidades locais e os seus laços, de modo que seus integrantes se tornem menos propensos a praticar crimes.

O ensino para a prevenção da violência de gênero estaria inserido na última modalidade, qual seja, a prevenção pelo Desenvolvimento Social. Trata-se de uma forma de intervenção precoce, que procura abordar as causas iniciais da criminalidade, reduzindo os fatores de risco, comunitários ou individuais, bem como aumentando os fatores de proteção, o que contribuiria para prevenir a prática de crimes. Segundo Tonry e Farrington (1995), são exemplos as atuações preventivas no âmbito das escolas, que é o caso proposto no presente estudo.

No que se refere à tipologia proposta por Brantingham e Faust (1976), o ensino sobre as questões de gênero nas escolas se enquadra como medida de prevenção primária. Seja em uma ou em outra classificação, a posição aqui defendida é que a educação deve se apresentar como política pública complementar ao direito penal, a fim de afastar a invisibilidade do machismo estrutural e sistêmico que está por trás da prática reiterada de crimes contra as mulheres em nossa sociedade.

Por derradeiro, reafirmando o imperativo da complementação do Direito Penal por meio de políticas públicas de prevenção primária, foram apresentados os dados estatísticos relativos aos delitos de violência contra a mulher no Distrito Federal. Verificou-se que a maioria expressiva dos casos de feminicídio e os demais crimes em

que se aplicam a Lei Maria da Penha acontecem dentro dos lares, onde não é possível fazer o policiamento ostensivo, sendo que a prevenção por intermédio da polícia (*prevenção pela justiça criminal*) é muito mais restrita. Quanto aos feminicídios, a maior parte dos meios empregados para a sua execução (arma branca, asfixia, agressões físicas e fogo) estão facilmente disponíveis na residência do autor, o que torna mais difícil a prevenção do crime por meio da atuação policial.

Destaque para um dado muito relevante: o percentual elevadíssimo (69%) das vítimas de feminicídio que não registraram ocorrência anterior contra seus agressores, sendo que 65% delas sofreram violência anterior ao feminicídio. Esse informação é de suma importância. Como depositar todas as crenças no Direito Penal, como política pública central para o enfrentamento à violência contra as mulheres, se em uma parcela muito expressiva dos casos de feminicídio as mulheres sequer haviam acionado o sistema de justiça? De que vale a atuação do Estado depois que as mulheres já estão mortas?

As digressões delineadas neste trabalho sobre o quadro de expansão do Direito Penal no que tange aos delitos de gênero evidenciam os esforços com vistas à "prevenção terciária" da violência contra a mulher, especialmente no sentido de criar novos tipos, aumentar as penas e de punir os autores, bem como reforçam o enfoque quanto à adoção da "*prevenção pela justiça criminal*". Entretanto, no âmbito da implementação de políticas públicas, há pouco enfoque à prevenção primária da violência doméstica contra a mulher.

Não se ignora que a adoção de medidas de prevenção primárias encontra entraves no âmbito da priorização das políticas públicas, pois implicam esforços de médio a longo prazo, demandam custo financeiro e a Administração Pública costuma exigir, muitas vezes por força da opinião pública, resultados rápidos. Por outro lado, os índices dos referidos crimes continuam muito elevados, mesmo após a adoção de diversas medidas de prevenção terciária, que têm sido fortemente difundidas e implementadas nos últimos anos.

CAPÍTULO 3.

UMA EDUCAÇÃO TRANSVERSAL E MULTIDISCIPLINAR COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: DELINEANDO CONTORNOS E DESAFIOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ARRANJO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DO DF

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por escopo apresentar um desenho do arranjo institucional da política pública atinente ao ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas públicas do Distrito Federal, no âmbito da Educação Básica, a partir da experiência do Maria da Penha vai à Escola. Com efeito, serão apresentados os resultados da pesquisa documental e empírica, acerca dos desenhos político-pedagógicos que estão sendo utilizados para o ensino sobre as questões de gênero nas escolas, bem como serão delimitados os desafios e os limites para a implementação da referida política pública.

O capítulo foi dividido em três partes. A primeira delas vai tratar da importância da abordagem transversal e multidisciplinar das questões de gênero, seja alicerçada no Currículo em Movimento do Distrito Federal, seja com base nos resultados obtidos pela pesquisa empírica. A segunda parte do capítulo busca delinear contornos mínimos dos arranjos institucionais do ensino para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres, a partir da experiência do Maria da Penha vai à Escola (MPVE): na produção de materiais públicos e gratuitos; no fomento das boas práticas pedagógicas; na atuação perante as Regionais de Ensino ou diretamente nas Escolas e, por fim, na formação das/dos profissionais da Secretaria de Educação. O último título se dedica a analisar os desafios para a institucionalização do arranjo da política pública de ensino sobre as questões de gênero nas escolas, momento em que foram apresentadas, inclusive, sugestões para a ampliação e o aprimoramento da política pública em comento.

2. O IMPERATIVO DO ENSINO DAS QUESTÕES DE GÊNERO SOB O ENFOQUE DA TRANSVERSALIDADE E DA MULTIDISCIPLINARIEDADE

2.1 Os alicerces teóricos contidos no Currículo em Movimento

Inicialmente, merece destaque a carga valorativa contida na nomenclatura adotada pela Secretaria de Educação - "Currículo em Movimento", que tem como premissa a ideia de construção coletiva do saber, buscando superar as práticas meramente conteudistas, a fim de propiciar um contexto de reflexão e consciência, dentro do qual é preciso compreender as temáticas de maneira mais holística:

> Na perspectiva de Currículo em movimento, precisamos estar dispostos a questionar nossos saberes e nossas práticas pedagógicas; a discutir a função social da escola e o aligeiramento dos saberes; a romper com a concepção conservadora de ciência e currículo e de fragmentação do conhecimento; a reinventar-nos, compreendendo que a educação é construção coletiva (Distrito Federal, 2013, p. 19).

No caderno Pressupostos Teóricos[40], a Educação Integral tem como princípios: integralidade, intersetorização, transversalidade, diálogo escola-comunidade, territorialidade, trabalho em rede e convivência escolar negociada, o que possibilita a ampliação de oportunidades às crianças, jovens e adultos e, consequentemente, o fortalecimento da participação cidadã no processo de concretização de fundamentos, objetivos e procedimentos propostos pelo Currículo de Educação Básica (Distrito Federal, 2013, p. 11).

A transversalidade é, portanto, um dos fundamentos da Educação Integral. Conceituando o referido princípio, o documento explicita que a escola "deverá garantir uma Educação Integral que pressupõe a aceitação de muitas formas de ensinar, considerando os diversos conhecimentos que os alunos trazem de fora da escola"; mais do que isso, segundo o mesmo currículo, "a transversalidade só faz sentido dentro de

[40] O Currículo é organizado num conjunto composto por 08 (oito) Cadernos: Pressupostos Teóricos; Educação Infantil; Ensino Fundamental – Anos Iniciais; Ensino Fundamental – Anos Finais; Ensino Médio; Educação Profissional e EAD; Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/pedagogico-curriculo-em-movimento/. Acesso em 21 ago. 2022.

uma concepção interdisciplinar de conhecimento, vinculando a aprendizagem aos interesses e aos problemas reais dos alunos e da comunidade" (Distrito Federal, 2013, p. 29)

Além dos conhecimentos previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para cada etapa, deve haver uma abordagem dos temas em torno de três eixos transversais: a) Cidadania e Educação em e para os Direitos Humanos; b) Educação para a Diversidade e c) Educação para a Sustentabilidade (Distrito Federal, 2013).

Veja-se que o documento contém nítida alusão ao respeito pela diversidade – em todos os seus aspectos, bem como faz referência à questão de gênero, assim compreendida em seus contornos históricos, culturais e ideológicos. O texto aborda sobre a diferença entre sexo (aspecto biológico) e gênero (construção social) e defende a desconstrução das hierarquias historicamente constituídas entre os gêneros masculino e feminino. Nesse sentido, calha transcrever os seguintes trechos:

> [...] A questão de gênero a ser trabalhada em sala de aula deve começar pelo entendimento de como esse conceito ganhou contornos políticos. O conceito de gênero surgiu entre as estudiosas feministas para se contrapor à ideia da essência, recusando qualquer explicação pautada no determinismo biológico que pudesse explicitar comportamento de homens e mulheres, empreendendo, dessa forma, uma visão naturalista, universal e imutável do comportamento. Tal determinismo serviu para justificar as desigualdades entre homens e mulheres, a partir de suas diferenças físicas. O sexo é atribuído ao biológico, enquanto o gênero é uma construção social e histórica. A noção de gênero aponta para a dimensão das relações sociais do feminino e do masculino (Louro, 1997 e Braga, 2007). Assim, se as relações entre homens e mulheres são um fenômeno de ordem cultural, podem ser transformadas, sendo fundamental o papel da educação nesse sentido. Por meio da educação, podem ser construídos valores, compreensões e regras de comportamento em relação ao conceito de gênero e do que venha a ser mulher ou homem em uma sociedade, de forma a desconstruir as hierarquias historicamente constituídas. O conceito de gênero também permite pensar nas diferenças sem transformá-las em desigualdades, sem que estas sejam ponto de partida para as discriminações e violências (Distrito Federal, 2013, pp. 41-42).

No que tange à educação para a diversidade, o documento destaca que a abordagem, na prática, deve: a) **reconhecer a existência da exclusão; b) buscar permanentemente a reflexão a esse respeito; c) repudiar toda e qualquer atitude**

discriminatória; d) considerar, trabalhar e valorizar a diversidade, pelo viés da inclusão dessas parcelas alijadas do processo; e) pensar, criar e executar estratégias pedagógicas com base numa visão crítica sobre os diferentes grupos que constituem a história social, política, cultural e econômica brasileira (Distrito Federal, 2013, p. 43, grifo meu).

De fato, o caderno Pressupostos Teóricos é um texto muito bem estruturado, que se alicerça em diversos diplomas normativos brasileiros[41], em doutrinas consolidadas dos mais diferentes ramos do saber e, no que tange à diversidade de gênero, também está em consonância com tratados e convenções internacionais que versam sobre o tema[42].

Adentrando aos cadernos específicos, o Currículo em Movimento da Educação Infantil também aborda a questão da diversidade, buscando uma educação inclusiva, que engloba "o acolhimento e o respeito à diversidade humana em todos os seus aspectos: étnico-raciais, gênero, classe social, idade, credo, bem como o respeito às peculiaridades das diversas populações: do campo, quilombolas, indígenas etc." (Distrito Federal, p. 51). O texto também sugere que sejam feitas perguntas como: "de que maneira organizar e incentivar brincadeiras que quebrem os estereótipos de gênero e etnia" (Distrito Federal, p. 31).

No Caderno Ensino Fundamental, no conteúdo relativo ao 5º ano, no campo das Ciências Humanas – História, é proposta a abordagem sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Lei Maria da Penha, a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim - 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher. Ainda no 5º ano, há a sugestão de discutir sobre "cidadania, diversidade cultural e respeito às diferenças socioeconômicas, étnico-raciais, religiosa, de gênero, de orientação sexual, de idade, culturais e históricas", além do combate ao bullying e à LGBTfobia (Distrito Federal, p. 282). No 6º ano, também

[41] Os marcos legais, contidos no texto, incluem desde a Constituição Federal, em seus artigos 5º, I; 210; 206, I, § 1°; 242; 215 e 216, passam pela Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus artigos 3º, XII; 26; 26-A e 79-B, que asseguram o direito à igualdade de condições de vida e de cidadania, garantem igual direito às histórias e culturas que compõem a nação brasileira e o direito de acesso às diferentes fontes da cultura nacional. No âmbito local, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 1º, § único, dá garantia de direitos às pessoas, independentemente de idade, etnia, raça, cor, sexo etc. Há, ainda, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM.

[42] Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis da Mulher (1948); a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Ensino (1967).

na disciplina de História, consta o ensino sobre "a construção dos papéis sociais de homens e mulheres no mundo antigo e mundo medieval". No 8º ano, há referência quanto ao ensinamento sobre, nas configurações do mundo no século XIX, *o* movimento operário e o protagonismo das mulheres. No 9º ano, há a menção de "reconhecer o papel das mulheres na luta por direitos", em especial os trabalhistas e o direito ao voto na primeira metade do século XX, bem como "discutir e analisar as causas da violência contra populações marginalizadas (negros, indígenas, mulheres, homossexuais, camponeses, pobres, entre outros" (Distrito Federal, pp. 289 - 296).

Ainda no Ensino Fundamental, mas no estudo da "Língua Portuguesa em e para contextos de Direitos Humanos", constam como objetivos de aprendizagem o conteúdo sobre cidadania, diversidade cultural e respeito às diferenças de gênero e de orientação sexual, além do combate ao bullying e à LGBTfobia (Distrito Federal, p. 282). O Currículo ainda discorre que a linguagem e o modo como ela é usada marcam "lugares sociais das pessoas, sejam elas jovens, idosas, mulheres ou homens (cisgênero ou transgênero), Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgênero e Intersexuais – LGBTI" (Distrito Federal, p. 127)

No Caderno Ensino Médio, permanece a abordagem transversal do *Eixo Educação para a Diversidade* e, neste momento, o Currículo em Movimento menciona, de forma expressa, a Lei Distrital nº 5.806/2017, que dispõe sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública de ensino do Distrito Federal, bem como a Lei nº 6.325/2019, que institui a Semana Maria da Penha nas Escolas, além da Lei nº 6.367/2019, que dispõe sobre a inclusão do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal (Distrito Federal, p. 25). O documento ressalta que, se as relações entre homens e mulheres são um fenômeno de ordem cultural, podem ser transformadas, sendo fundamental o papel da educação nesse sentido. Com efeito, "por meio da educação, podem ser construídos valores, compreensões e regras de comportamento em relação ao conceito de gênero e do que venha a ser mulher ou homem em uma sociedade, de forma a desconstruir as hierarquias historicamente constituídas" (Distrito Federal, p. 42).

Ainda no Ensino Médio, no campo das ciências da natureza, o Currículo em Movimento discute a necessidade de que alguns estereótipos sejam trabalhados no sentido da promoção da igualdade de gênero – não havendo, por exemplo, campos específicos para homens e mulheres. O texto faz referência à falta de representação de

mulheres na ciência e menciona a fotografia de uma reunião de cientistas em 1927, na Bélgica, comumente utilizada para ilustrar a ausência de representantes femininas. Isso porque, dentre os 29 participantes que aparecem na foto, há apenas uma mulher - Marie Curie, sendo que 17 deles eram ou seriam vencedores do Prêmio Nobel - Max Plank, Albert Einstein, Niels Bohr, além da própria Marie Curie, que ganhou o prêmio de Física, em 1903, e o de Química, em 1911 (Distrito Federal, p. 42 e seguintes). Diante deste quadro, o Currículo propõe uma discussão sobre a falta de representação feminina no mundo científico, sendo que a escola deve assumir o seu papel na promoção de uma educação para todos – homens e mulheres – a fim de que todas e todos possam ter um efetivo acesso aos diferentes contextos científicos.

De um modo geral, o Currículo em Movimento apresenta boas perspectivas sobre a questão de gênero e configura, em suas premissas básicas, um documento muito bem estruturado. Além disso, o Caderno "Pressupostos Teóricos"[43], dentro do eixo transversal "Educação para a Diversidade", apresenta normativas gerais que permitem a abordagem da questão de gênero dentro de todas as disciplinas, na medida do que for cabível.

Uma crítica que se apresenta é se existe qualificação das/dos educadoras/es quanto aos temas apresentados. Veja-se, a título de exemplificação, que no conteúdo relativo ao 5º ano, no campo das Ciências Humanas – História, é proposta a abordagem sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Lei Maria da Penha, a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim - 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (Distrito Federal, p. 282). Diante deste quadro, surge o seguinte questionamento: estão as/os professoras/es devidamente qualificados quanto ao conteúdo desses diplomas legais e internacionais?

De toda sorte, o Currículo em Movimento do Distrito Federal é um bom documento e apresenta um avanço em relação aos currículos conteudistas e não reflexivos, pelo menos sob o ponto das questões de gênero. A crítica que se faz é se o referido documento reflete, de fato, o processo de ensino aprendizagem do cotidiano escolar. É dizer: a educação para a diversidade, que considera a desigualdade histórica do gênero

[43] Currículo é organizado num conjunto composto por 08 (oito) Cadernos: Pressupostos Teóricos; Educação Infantil; Ensino Fundamental – Anos Iniciais; Ensino Fundamental – Anos Finais; Ensino Médio; Educação Profissional e EAD; Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/pedagogico-curriculo-em-movimento/. Acesso em 21 ago. 2022.

feminino e busca combatê-la, não reproduzi-la, está sendo praticada no âmbito dos estabelecimentos de educação do Distrito Federal?

2.2 A importância da abordagem transversal e multidisciplinar revelada pela pesquisa empírica

Os atores entrevistados, especialmente aqueles que integram a Secretaria de Educação, foram enfáticos no sentido de que a transversalidade e multidisciplinariedade são compreensões fundamentais para a abordagem dos temas de gênero nas escolas.

O termo "transversalidade de gênero" tem origem histórica (Bandeira, 2013), tendo emergido no contexto internacional dos movimentos feministas, em razão das escassas respostas dos Estados às suas reivindicações. Mesmo após as recomendações da Conferência Mundial de Mulheres (México, 1975), os governos efetivavam as políticas públicas de forma lenta e tímida, apesar das sucessivas conferências que se sucederam - a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979) e a Conferência Internacional sobre a Mulher em Nairóbi (1985).

Foi na IV Conferência Mundial das Mulheres, em Beijing, que a transversalidade de gênero adquiriu mais relevo nas discussões, contida na estratégia designada por "*gender mainstreaming*" (1995), cujo objetivo era a incorporação da melhoria do *status* das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social – com repercussões nas esferas normativas e administrativas (Bandeira e Almeida, 2013, p. 40)

Segundo Lourdes Maria Bandeira e Tânia Mara Campos de Almeida, transversalidade de gênero ou *gender mainstreaming* significou, para os Governos, "não unicamente sua incorporação em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, mas um impacto vinculante a ser assimilado pelas políticas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental", de modo que todas as ações políticas deveria contemplar essa perspectiva, porquanto necessário para modificar, de maneira efetiva, as condições de vida das mulheres (2013, p. 40).

A maior reflexão dessa abordagem é que muitas vezes as políticas públicas são executadas sem considerar os aspectos de gênero como estruturadores das relações sociais, levando os debates para a esfera do privado e da discussão em caráter assessório. Dentro de um enfrentamento superficial, o paradigma de gênero corre o risco

de “emergir ocasionalmente, dependendo do critério pessoal daqueles/as que desenham ações governamentais e sendo banalizado como simples artifício para se dar a falsa impressão de que está sendo tratado em sua plenitude” (Bandeira e Almeida, 2013, p. 45).

A preocupação de que o tema seja tratado de maneira plena – e não para fins de simples registro – foi recorrente entre os entrevistados e tem muita correlação com a noção de transversalidade. A Entrevistada 2, demonstrou preocupação no sentido de dar a formação para os sujeitos da comunidade educacional, mas também de que cada um deles “saia da zona de conforto”, adquira independência e reproduza os conhecimentos dentro de sua realidade, desenvolvendo os seus próprios projetos de forma coletiva e multiplicando o conhecimento. Ao descrever sobre os cursos e formação da Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação – EAPE, a entrevistada discorreu:

> Hoje o nosso foco principal é trabalhar com o profissional, é respaldar. A gente pode dar o aparato para a escola, ajudar a fazer o projeto, mas a gente quer ver cada um caminhando com as suas pernas, senão a gente concentra a informação em um único núcleo e essa responsabilidade não pode ser de um, **ela precisa ser da escola inteira. Todos, desde o porteiro, que escuta a conversa ali na entrada, a “tia da cantina”, como eles chamam a merendeira. Porque a gente sabe que todos os servidores, se a gente tiver uma atenção coletiva, a gente diminui isso**. E as rodas de conversas, inclusive, sendo separadas, uma roda de conversa para as meninas, onde elas se sintam mais à vontade para tratar, para conversar, e o professor precisa estar preparado naquele momento para ambientar e para dar o suporte necessário. A gente precisa também fortalecer os meninos, uma coisa que discute muito aqui, não é uma ruptura de gênero, mas uma convivência da sociedade. Então o curso ele faz isso. O curso é importante, ele tem um tempo de discussão, ele não é só conteúdo teórico, ele vem associado a prática e é isso que a gente quer com os professores, mas que eles saem da sua zona de conforto, e **não façam apenas um “pro forma**” (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Trazendo a sua experiência de gestora de uma escola do Ensino Médio, antes de integrar os quadros da EAPE, a professora revelou alguns projetos que desenvolveu, em especial as rodas de conversa de meninas e meninos, feitas de modo separado. Ressaltou o quanto a temática de gênero está intimamente relacionada à realidade das alunas e dos alunos, que muitas vezes podem estar vivenciado preconceitos e violências.

Demais disso, mencionou sobre problemas estruturantes que eclodem dentro do contexto escolar, como a violência doméstica no ambiente familiar e a gravidez na adolescência. Confira-se o seguinte trecho da entrevistada:

> Eu venho de uma escola de Ensino Médio, eu sai da escola de Ensino Médio em 2020. Eu fui gestora 9 anos e a gente sempre trabalhou com projetos. Inicialmente, qual foi o nosso grande desafio: a escola sair da sua zona de conforto e entender que é um problema de todos. A gente desenvolvia trabalhos, trabalhei com o Roda das Minas da Unb, eles fizeram um projeto muito bacana conosco. Nós tínhamos, no horário de almoço, o grêmio fazia discussão sobre um grupo de temáticas feministas e o quanto isso mudou a visão das meninas. Por isso que eu falo sobre as rodas de conversas com meninos, porque a temática muitas vezes é vista coberta de preconceitos, de desconhecimento, a gente sabe que o preconceito está no desconhecimento. E aí hoje eu penso que a educação é o meio, é por ela que a gente vai fazer... é porque os alunos que estão lá dentro da escola, principalmente no Médio, onde isso eclode com muito mais frequência... onde a gente escuta uma menina com 16 anos falando que o sonho dela, da vida, é casar para sair de casa. E aí a gente pergunta assim: mas você não tem outra possibilidade? Não, porque eu vejo o meu pai batendo na minha mãe. Entende? A gente começa a ver ciclos que precisam se rompidos e isso vai para dentro da escola. É com os professores que eles conversam, são as primeiras relações sexuais, sem cuidado algum. Alunas que abandonam a escola por gravidez na adolescência. E aí a gente começa muitas vezes a perceber que sofreram abuso sem saber que estavam sofrendo abuso (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Ainda quando atuava como professora, a entrevistada mencionou uma atividade em que buscou trazer a discussão da temática de gênero para a realidade dos alunos, fazendo uma comparação entre a música Garota de Ipanema (Jobim e Moraes, 1962) e uma música que adotava o estilo FUNK – mais próxima da realidade cultural dos estudantes. Na atividade, suscitou-se uma reflexão sobre o paradigma da sensualidade feminina. A entrevistada suscitou que essa abordagem deve estar associada ao conteúdo escolar, dentro da verdadeira acepção de transversalidade. Veja-se a transcrição da fala da entrevistada:

> Eu trabalhei dentro da escola com um projeto de letras e nós trabalhamos o comentário (sic) da Garota de Ipanema com o Funk. E eu perguntava para os meninos: qual era a temática mais poética? E os meninos: a garota de Ipanema. Mas vocês leram que era um adulto olhando uma menina na praia? Percebe? E

> o aluno começa a discutir e isso que é uma aula. É isso que é transversalidade. As ruas só falam da mulher pela sensualidade que ela tem. Claro, é MPB, é Bossa Nova. Mas a gente não pode perder o foco que Vinícius olhava uma menina andando na praia. É isso que a gente traz para as aulas. Você não está desassociando conteúdo nenhum, o tema transversal está dentro do conteúdo. Eu acho que esse é o nosso grande desafio: entender a transversalidade (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

O Entrevistado 3, ex-integrante da EAPE, discorreu sobre suas contribuições profissionais durante o tempo em que trabalhou na referida subsecretaria. Esclareceu que fez parte de diversas ações de formação, que abrangeram cursos, oficinas, palestras e comparecimentos nas escolas. Rememorou que ele ministrava um curso sobre "Reconhecendo a Diversidade Sexual na Escola", que contou com 8 (oito) turmas, atingindo quase 200 profissionais. Além disso, ele comparecia pessoalmente às unidades de ensino, o que geralmente acontecia às quartas feiras, a pedido da própria escola. Essa última ação era uma palestra sobre "Gênero, diversidade sexual e Educação", que no ano de 2022 atingiu, segundo ele mesmo, mais de mil profissionais (E3, Professor, SEDF)

As referidas palestras geralmente eram demandadas pelas/pelos profissionais que já tinham feito o Curso Regular de 90 horas e que desejavam uma ação *in loco,* específica em sua unidade educacional. Durante essa atuação diretamente nas escolas, o entrevistado ressaltou a importância de uma abordagem prática, que tivesse uma perspectiva 'em e para o gênero e diversidade sexual', desde a escolha dos livros didáticos até o desenvolvimento de atividades escolares, cuja perspectiva de gênero pode ser introduzida desde a educação infantil – conforme expressa previsão no Currículo em Movimento (E3, Professor, SEDF). Aliás, o professor questiona os padrões das brincadeiras infantis que segregam meninos e meninas, bem como reforçam estereótipos de gênero. Colaciona-se o trecho da entrevista:

> Justamente para a gente desmitificar essa questão do gênero e da diversidade sexual, falar que a gente não vai inventar a roda quando a gente vai voltar para a escola. Muitas pessoas acham que, quando eu questiono, eu proponho que a gente tenha que fazer atividades a partir de uma perspectiva 'em e para o gênero e diversidade sexual', elas estão pensando que a gente vai chegar lá trazer um slide falando assim: olha, gênero é isso...Não é isso que é a perspectiva de gênero. É ter esse olhar, por exemplo, quando eu vou escolher o

> livro didático, porque eu vou usar esse livro didático o ano inteiro. Quem são as vozes que estão nesse texto? São vozes plurais? Quais corpos estão representados nesses livros? São corpos plurais? Porque essa já é uma perspectiva de gênero também. Quando eu for pensar uma atividade, propor uma atividade, eu posso pensar nessa atividade com perspectiva de gênero. Quando eu deixo de essencializar os corpos... Mas o povo fala: ah, mas isso não dá para aplicar na educação infantil. Dá, sim. Inclusive, lá no currículo em movimento da educação infantil, de 4 a 5 anos e 11 meses, está falando lá: proporcionar atividades antibullyng, antirracista, antimachista, antilgbtfóbica. Como proporcionar qualquer atividade dessa, se você não questiona a rotina, por exemplo? Qual a necessidade de eu fazer uma fila de menina e uma fila de menino? Qual a necessidade de eu fazer um dia do brinquedo em que os meninos jogam bola e as meninas brincam de boneca? É o profissional da educação infantil que, no dia do brinquedo, propõe que todos brinquem juntos, porque brinquedo é para brincar (E3, Professor, SEDF)

Os entrevistados da Secretaria de Educação também reverberaram a posição, contida inclusive no Currículo em Movimento, de que a transversalidade pressupõe uma abordagem multidisciplinar do conhecimento. Em resposta a uma preocupação recorrente das/dos profissionais, no sentido de que falar sobre a igualdade de gênero seria "mais um projeto" a ser desenvolvido na escola, a Entrevistada 2 ponderou que a temática pode "estar dentro" do conteúdo obrigatório, dentro de uma abordagem multidisciplinar, que seria importante para alcançar a transformação social. Confira-se o seguinte trecho:

> [...] Se a gente não tem uma sequência pedagógica dentro de uma temática que perpassa por todas as disciplinas, a gente não tem uma mudança social. É na escola que isso acontece. É na escola que o assunto tem que ser tratado, não só "vamos parar para discutir esse assunto porque ele é obrigatório", mas porque ele faz parte do dia a dia. Muitas vezes, a escola entenderia que isso é um projeto a mais. Nossa, mas hoje eu tenho tanta coisa para fazer e eu ainda vou ter que fazer um projeto a mais. O que faz parte da formação: mostrar que o assunto pode estar dentro. Então eu posso fazer uma prova interdisciplinar, com a escola inteira, que o texto base seja essa temática. Eu posso trabalhar isso na física, eu posso trabalhar isso na biologia... Como fazer é onde que a gente fala que o curso entra. A formação ela precisa trazer esse olhar. Quando eu falo que o professor às vezes precisa sair da zona de conforto, não é que eles está parado, mas é que as vezes ele não possui instrumentação para isso. E isso é o pedagógico. Quando a gente fala de criação de projeto dentro de uma

> escola, ele não está desassociado ao conteúdo, ele está dentro do conteúdo (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Na mesma esteira, Entrevistado 3 asseverou que as questões de gênero, como integrantes do eixo transversal, atravessam todos os componentes curriculares. Com efeito, não são apenas as/os professoras/es das "Ciências Humanas" que devem ter perspectiva de gênero e abordar a referida temática. Nas palavras do entrevistado: "Não é porque você é de matemática que você não pode trazer uma questão de gênero para a sua aula"; "não é porque você é professor de física que uma questão de diversidade sexual não vai estourar aí na sua frente" (E3, Professor, SEDF).

A Entrevistada 2 ressaltou, também, que a abordagem do tema não deve estar apenas sob a responsabilidade do Serviço de Orientação Educacional (SOE). A desconstrução de padrões culturais que reproduzem a desigualdade de gênero demanda uma atuação coletiva, por intermédio de todas as disciplinas, que certamente impactará a vida cotidiana de meninas e mulheres. Veja-se a seguinte transcrição:

> O debate precisa estar dentro de todas as disciplinas. Ele não é uma função de discussão apenas do SOE. É claro que a gente tem padrões em procedimentos a serem adotados pela direção da escola, pelo SOE. Mas a partir do momento que a gente traz o debate para dentro da sala de aula, a gente fortalece, a gente também dá aos alunos a percepção de que isso é um ato violento, isso é uma invasão, o namoro que as vezes acontece no Ensino Médio, que me tira da zona de conforto, que em determinado momento, para o aluno ou para a menina é algo cultural, ela começa a perceber, de uma discussão, que não está certo. E para a criança, aquele toque não é correto, de um tio, de um padrinho, não é correto. Então a gente traz essa temática, é claro, adequada a cada etapa, mas com um embasamento profissional (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Outrossim, ainda sobre a multidisciplinariedade, a Entrevistada 2 trouxe a sua experiência como docente e exemplificou uma abordagem sobre as questões de gênero e raça na literatura, senão vejamos:

> Vou dar um exemplo para você: na Literatura. Quando a gente vai discutir literatura, o negro só aparece na Literatura do 2º ano do Ensino Médio, que é a terceira geração do Romantismo. A mulher preta, então, aparece muito depois e ela aparece como mulata, aparece com a sensualidade. E por que eu não posso pegar um conteúdo da minha aula e abrir um debate para a discussão? Por que que houve essa desvalorização? Por que o negro aparece num momento e a

> mulher preta muito depois. E é uma realidade das nossas escolas. A maior parte das nossas alunas são pretas ou pardas. A maioria das pessoas que nós temos hoje em condição de desigualdades são pretos e pardos. A mulher preta é ainda pior, muitas vezes é a mãe solteira que administra uma casa inteira. Isso pode ser um assunto da aula de Português. A gente não está trazendo um trabalho a mais. A gente está integrando. Isso é transversalidade. É quando a gente consegue compreender o que é ser transversal. O texto não pode ser um pretexto de aprendizagem; é um texto efetivo (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Pelo exposto, depreende-se da pesquisa empírica que os atores entrevistados da Secretaria de Educação têm muito internalizados, em seus discursos, a importância da abordagem da temática de gênero de forma transversal e multidisciplinar, o que coaduna com os fundamentos do Currículo em Movimento. Essa perspectiva, inclusive, parece ser adotada nos cursos e palestras fornecidos por intermédio da Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação – EAPE.

3. DELINEANDO ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO ENSINO PARA A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES A PARTIR DO "MARIA DA PENHA VAI À ESCOLA"

A trajetória das políticas de ensino com vistas à prevenção da violência doméstica contra as mulheres, nas escolas públicas do Distrito Federal, tem caminhado ao lado da parceria com o "Maria da Penha vai à Escola", pelo menos de forma mais significativa.

Não se ignora a possibilidade de que as/os professoras/es ou as/os profissionais da educação desenvolvam, por iniciativa própria e desconectados do programa Maria da Penha Vai à Escola, as temáticas de gênero em suas diversas atividades escolares. Entretanto, essas práticas educacionais não serão objeto de estudo no presente trabalho, porquanto se desenvolvem de maneira difusa, frequentemente desconexas, demandando um diagnóstico diferente daquele escolhido por esta pesquisa.

Para traçar um panorama sobre o Maria da Penha vai à Escola, é importante discorrer sobre a sua origem, segundo informações contidas no próprio sítio da Parceria. Tudo começou quando o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT, nos termos da Resolução 128 do CNJ de 17/03/2011, promoveu a criação do Núcleo Judiciário da Mulher – NJM, em setembro de 2011, que tem como um dos objetivos promover a articulação com instituições públicas e a sociedade civil do Distrito Federal, visando ao combate, à repressão e à prevenção da violência doméstica e familiar contra

a mulher. A partir de sua criação, o NJM passou a desenvolver a sua atuação em três eixos: o policial, o judicial e o comunitário. No que tange ao eixo comunitário, foram realizadas palestras sobre a Lei Maria da Penha em escolas do Distrito Federal, geralmente a convite da própria escola. O público-alvo, inicialmente, era composto por estudantes de diferentes séries e a capacitação era feita por magistrados dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM) e/ou servidores do NJM[44].

Ao final de 2013, como resultado da avaliação anual das atividades do setor, propôs-se a reavaliação da metodologia com foco numa formação sistematizada e continuada, "com adequação e ampliação dos conteúdos e, principalmente, com a inversão do público-alvo, no sentido de começar a capacitação pelos profissionais da educação atuantes nas escolas para, depois, alcançar os alunos" [45].

Foi no contexto dessa avaliação que se desenhou, em 2014, *o Projeto Maria da Penha vai à Escola: educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher – MPVE*. Trata-se de um regime de cooperação mútua entre o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT, o Ministério Público do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Educação do DF, a Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF, a Secretaria de Estado da Mulher do DF, a Secretaria de Estado de Justiça do DF, a Polícia Civil do DF, a Policia Militar do DF, a Defensoria Pública do DF, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional DF, a Universidade de Brasília, o Centro Universitário de Brasília, a Câmara Legislativa do DF e a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres[46]

O programa tem por objetivo a atuação em conjunto na divulgação, na promoção e na formação acerca da Lei Maria da Penha e dos direitos das mulheres em situação de

[44] Todas essas informações foram encontradas no *Material Maria da Penha vai à Escola: educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulheres, Relatórios de 2014 a 2018*, que se encontra disponível em: /https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/relatorios/relatorios-de-projetos-do-njm/relatorio-do-projeto-maria-da-penha-vai-a-escola-2014_2018_impressao.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

[45] Todas essas informações foram encontradas no *Material Maria da Penha vai à Escola: educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulheres, Relatórios de 2014 a 2018*, que se encontra disponível em: /https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/relatorios/relatorios-de-projetos-do-njm/relatorio-do-projeto-maria-da-penha-vai-a-escola-2014_2018_impressao.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

[46] A experiência pessoal da autora, que integrou o MPVE por um período e participou de algumas reuniões, é no sentido de que o NJM tem buscado outras parcerias. De toda sorte, os referidos parceiros constam do material que pode ser visualizado em /https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/relatorios/relatorios-de-projetos-do-njm/relatorio-do-projeto-maria-da-penha-vai-a-escola-2014_2018_impressao.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

violência doméstica, afetiva e familiar, tendo como público-alvo a comunidade escolar e as/os profissionais que atuam nas instituições correlacionadas.

Em verdade, segundo informações do próprio site do Maria da Penha Vai à Escola, é possível depreender que a ênfase é a formação sistematizada e continuada, com adequação e ampliação dos conteúdos, de modo que houve uma inversão do público-alvo com vistas à capacitação de profissionais da educação para, posteriormente, alcançar os estudantes [47]

3.1 Maria da Penha vai à Escola: da produção de materiais públicos e gratuitos ao fomento das boas práticas pedagógicas

Consultando o sítio do MPVE, consta uma ampla produção de materiais (livros, cartilhas, guias, orientações, folders, revistas, toolkits, dentre outros). São materiais didáticos de qualidade, em linguagem simples e direta, muitos deles com ilustrações para facilitar a comunicação, sendo todos eles de acesso público e gratuito.

Inicialmente, destaca-se o *e-book Maria da Penha vai à Escola*, que aborda os temas gênero e violência contra a mulher (Capítulo 1), a Lei Maria da Penha (Capítulo 2), a Rede de Proteção às Mulheres (Capítulo 3), bem como discorre sobre a Lei nº 11.340/2006 e as escolas do Distrito Federal (Capítulo 4)[48]. Este último livro contém abordagens sobre violência contra crianças, adolescentes e mulheres adultas, atendimento inicial pelo profissional de educação, estrutura e atores do Sistema de Garantia de Direitos. No último capítulo, há informações sobre o Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e as atribuições das/dos diversas/os profissionais da educação, dentre as quais a comunicação externa ao Conselho Tutelar dos casos de maus-tratos envolvendo estudantes da unidade escolar[49].

---

[47] Em verdade, o termo "inversão do público alvo" constou dos materiais do MPVE, pelo menos como foco principal, sem deixar de reconhecer eventuais ações que atinjam diretamente a alunos ou até mesmo a comunidade. As informações encontram-se disponíveis em: /https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/relatorios/relatorios-de-projetos-do-njm/relatorio-do-projeto-maria-da-penha-vai-a-escola-2014_2018_impressao.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

[48] O Ebook é um material mais robusto, com 212 páginas, elaborados por diferentes especialistas e parceiros, contendo informações teóricas, regramentos legais e normativos, bem como ilustrações didáticas. O material é de excelente qualidade e pode ser encontrado no sítio https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/e-book-maria-da-penha-vai-a-escola. Acesso em 19 maio 2024.

[49] Art. 129. O Pedagogo-Orientador Educacional trabalhará coletivamente, com a equipe gestora e a pedagógica em casos de omissão e violação dos direitos da criança e do adolescente, junto aos órgãos de proteção. §1º As situações previstas nos incisos II e III do art. 308 deste Regimento, bem como as previstas no art. 56 do Estatuto

Também no site do Maria da Penha vai à escola, há um *Toolkit para profissionais da educação*, que propõe abordar o tema de forma transversal em diversas disciplinas. Dentro da linguagem, o documento sugere trabalhar textos e obras de mulheres. O mesmo material contém perguntas reflexivas como: "A escola oferece atividade conforme o sexo das crianças? Por exemplo, futebol para os meninos e dança para as meninas"; "A escola busca reforçar os estereótipos de meninas frágeis e passivas X meninos ativos e corajosos nas atividades e festividades?"; "A escola trata com atenção e celeridade situações de *bullying* que envolvem sexismo e racismo?" Esses temas são discutidos entre profissionais e estudantes? [50]

O Toolkit ainda contém propostas de atividades dinâmicas que podem ser realizadas em sala de aula, como rodas de conversa (com sugestões de materiais, vídeos, músicas e campanhas), exposições de materiais produzidos pelos próprios alunos, produção de panfletos (atividade inspirada em uma iniciativa da Escola Classe 5 do Gama/DF), dinâmica das profissões, estudos de Caso, enquetes e pesquisas, cinemas e debates, dramatizações, dentre outros[51].

Também merece destaque o material *Violência no Namoro Não*, que apresenta os diplomas legais que amparam crianças e adolescentes em situação de violência, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Maria da Penha e a Lei nº 13.431/2017. A cartilha aborda os vários tipos de violência contra meninas e mulheres (física, sexual, patrimonial, psicológica e moral) e, também apresenta o novo crime de perseguição (*stalking*), incluindo no art. 147-A do Código Penal (Brasil, 2021). O material aponta que, segundo a literatura, adolescentes expostas às seguintes circunstâncias apresentam um maior risco de violência no namoro; convivência familiar com casais violentos; episódios anteriores de violência doméstica e/ou familiar; desconhecimento sobre seus direitos;

da Criança e do Adolescente e no inciso VIII do art. 12 da Lei nº 9.394/1996 deverão ser relatadas ao Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras previstas na legislação. (Incluído pela Portaria 180 de 30 de maio de 2019, publicada no DODF 102, de 31/5/2019, páginas 15 a 17.). Disponível em: www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/08/Regimento-SEEDF-COMPLETO-FINAL.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

[50] O toolkit, por sua vez, é um material um pouco mais conciso, que tem o objetivo de auxiliar o(a)s profissionais da educação, no sentido de fornecer um material de apoio que traz opções criativas e dinâmicas para os planos de aula. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/toolkit-para-profissionais-da-educacao-mpve.pdf. Acesso em 19 maio 2024

[51] Todas essas atividades estão inseridas como um material para inspirar e fornecer opções criativas e dinâmicas para a sala de aula, que estão disponíveis em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/toolkit-para-profissionais-da-educacao-mpve.pdf. Acesso em 19 maio 2024

gravidez e maternidade na adolescência; ausência de educação sexual na escola e na família [52].

A Cartilha *Violência no Namoro Não* também faz menção à Lei Distrital nº 7.049/2022, a qual recomenda às instituições de ensino públicas e privadas quem comuniquem ao Ministério Público, à Polícia Civil, à secretaria da área de desenvolvimento social, criança e juventude, à Secretaria de Educação e ao Conselho Tutelar local a existência de gravidez de aluna com menos de 14 anos de idade, para que sejam adotadas as medidas legais cabíveis (Distrito Federal, 2022)

De um modo geral, o MPVE possui uma vasta produção que, malgrado não contemplem todas as temáticas/abordagens de gênero que podem ser feitas no ambiente escolar, até porque uma incidência multidisciplinar iria demandar uma atuação, por exemplo, de diversas/os profissionais – da literatura, da sociologia, da filosofia, da história, da geografia, da física, da química etc. - , configura um aparato robusto e muito bem elaborado.

Não obstante, uma preocupação desta pesquisa é refletir sobre o alcance efetivo dos conhecimentos contidos nestes materiais dentro do cotidiano escolar. No exaustivo dia a dia das professoras/es nas escolas, quando muitas vezes é corriqueiro seguir as páginas do livro didático, seria frequente a introdução dos temas/atividades contidos nos toolkits/cartilhas/guias dentro contexto educacional de fato?

A primeira observação que se faz é que introduzir essas temáticas, ao contrário do que se possa pensar, não significa dar "uma pausa" do conteúdo curricular obrigatório; a uma, porque já se discorreu sobre a possibilidade de adotar uma abordagem transversal e multidisciplinar do assunto; a duas, porquanto também se esclareceu que o Currículo em Movimento prevê expressamente, seja no Caderno Pressupostos Teóricos, seja em cada um dos cadernos do Ensino Fundamental, o conteúdo sobre as questões de gênero. Como bem apontado pela pesquisa empírica, o tema deve ser ministrado dentro do conteúdo e não dissociado dele.

[52] O material *Violência no Namoro não* veio de uma demanda latente dentro das escolas no sentido de trabalhar, especialmente na adolescência, quando se estabelecem as primeiras relações de namoro, as desigualdades de gênero, que podem acarretar situações de violência, salientando que a Lei Maria da Penha também acolhe as situações de violência no namoro. Disponível em https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/cartilha-digital_violencia-no-namoro-nao_edicao-2022.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

Ao lado da produção de materiais, o MPVE desenvolve iniciativas de fomento às ações inovadoras. No ano de 2017, foram abertas as inscrições para a seleção de boas práticas adotadas por escolas e profissionais de Educação do DF, sobre temáticas relativas à Lei Maria da Penha, que foram premiadas no I Congresso Maria da Penha vai à Escola, realizado em 16.11.2017[53]. A premiação está inserida como uma das ações da *Semana da Paz em Casa,* que faz parte do calendário nacional de combate à violência contra a mulher e tem a participação de todos os Tribunais de Justiça do país, com o objetivo de esclarecer o público sobre a importância da pacificação social, iniciando pelo núcleo familiar. Idealizada pela então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Cármen Lúcia, em março daquele mesmo ano, por meio da Portaria nº 15 do CNJ, a Semana Justiça pela Paz em Casa foi transformada oficialmente em Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Foram realizadas mais quatro edições do evento, sendo que, no final de 2023, aconteceu a 4ª edição do Congresso Maria da Penha Vai à Escola. A iniciativa premiou as/os profissionais de ensino e as/os alunas/os inscritos na Mostra Cultural "*Cultura de Paz pelo fim da violência contra meninas e mulheres*", tendo sido selecionadas as seis melhores iniciativas elaboradas por gestoras/es, professoras/es e estudantes da rede pública de ensino do DF. Segundo informações do evento, o objetivo da seleção foi "motivar profissionais da área da educação a disseminarem iniciativas relacionadas à temática para os estudantes, divulgar e dar visibilidade às práticas inovadoras que contribuam para prevenção e enfrentamento da violência de gênero nas escolas"[54].

A pesquisa empírica trilhou em caminho semelhante, ao mencionar o caráter motivacional e de visibilidade da premiação pelas boas práticas. A integrante da equipe do Núcleo Judiciário da Mulher assim ponderou:

> O prêmio Maria da Penha Vai à Escola veio disso: dar respaldo, dar visibilidade. Já tem um monte de gente fazendo coisas, vamos dar visibilidade, vamos dar força para esse pessoal. É uma frente com os professores que é essa: de dar

[53] O Congresso contou com inscrições de boas práticas adotadas por escolas e profissionais de Educação do DF sobre temáticas relativas à Lei Maria da Penha e tinha como objetivo principal reunir instituições e pessoas que participaram das atividades do programa MPVE Disponível em https://www.compromissoeatitude.org.br/inscricoes-de-boas-praticas-para-o-i-congresso-maria-da-penha-vai-escola-vao-ate-1611-tjdft-10112017/ Acesso em 21 abr. 2024.

[54] O 4º Congresso aconteceu no dia 14/11/23, no Centro Cultural Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em https://www.eape.se.df.gov.br/premiacao-da-4a-edicao-do-congresso-maria-da-penha-vai-a-escola/. Acesso em 21 abr. 2024.

> respaldo. As vezes essas pessoas estão sofrendo resistência. Tinha surgido a ideia de não ter placa...ah, isso não é um prêmio, vamos dar um prêmio legal. Mas já estava tudo engatilhado na licitação. E foi a coisa mais importante para eles, porque tem um valor simbólico, que chancela, que reconhece o trabalho deles.

É certo que a premiação de boas práticas tem por escopo motivar – e muitas vezes até respaldar – a atuação de profissionais que, para além de uma atuação rotineira e restrita, esforçam-se para desenvolver um projeto diferente, introduzindo reflexões e aprendizados sobre as questões de gênero dentro de seus respectivos âmbitos de atuação, de forma interdisciplinar e transversal, causando impactos positivos em seus alunos e até mesmo na comunidade escolar como um todo. A visibilidade, por sua vez, é crucial para reforçar o caráter motivacional, bem como para que as boas práticas sejam conhecidas pelo restante das/dos profissionais da educação, de outras unidades e regiões administrativas, a fim de que possam ser replicadas e aprimoradas, gerando um processo virtuoso de multiplicação e retroalimentação de bons projetos.

3.2 A atuação do MPVE junto às Regionais de Ensino ou diretamente nas Escolas

Já vimos que o Maria da Penha vai à Escola tem uma atuação vasta na produção de materiais e no fomento de boas práticas pedagógicas, mas a pesquisa empírica revelou que o MPVE tem ações importantes junto às Regionais de Ensino, as quais, por sua vez, podem facilitar a articulação com as escolas inseridas na sua área de abrangência.

Segundo informações do sítio do MPVE, podem ser ministradas palestras, oficinas e minicursos de nove horas, sobre os temas: Gênero e Violência contra a mulher; Lei Maria da Penha; Notificação e encaminhamento das situações identificadas pelas/pelos profissionais da escola. Além disso, para estudantes e familiares, além das palestras e oficinas, podem ser realizadas rodas de conversa, exposições teatro, concursos de produções autorais e demais atividades pedagógicas propostas pela escola[55].

No que tange à atuação por intermédio das Regionais de Ensino, a Entrevistada 1 revelou que a ação acontece em quatro etapas, tendo por base o público-alvo, a saber: a)

[55] O MPVE possui um documento que se chama *Repertório de atividades*, que contém os temas que podem ser tratados, as atividades que podem ser desenvolvidas, o público-alvo e como solicitar as ações do MPVE. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/repertorio-de-atividades-junto-as-escolas-do-df-mpve.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

Orientadoras/es Educacionais; b) Gestoras/es; c) Professoras/es e Profissionais da Educação e d) Alunas/os (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT).

Pois bem, a primeira fase é junto às/aos Orientadoras/es Educacionais, os quais cuidam "das questões de violência" que são encaminhadas pelas/pelos professoras/es, sendo que essas/esses profissionais, segundo a Entrevistada 1, são mais fáceis de alcançar, "porque tem uma portaria que diz que toda sexta feira de manhã é o dia de toda a orientação do DF se reunir em supervisão técnica" (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT). Nessas situações, havendo interesse da Regional, o MPVE faz uma busca ativa dos orientadores, que costumam ser mais abertos às referidas ações.

Conforme a mesma entrevistada, essa segunda etapa costuma ser composta de 3 (três) encontros, com os seguintes temas: a) "Gênero, Violência contra a Mulher e Lei Maria da Penha", b) "Enfrentamento à violência sexual, escuta especializada de crianças e adolescentes no contexto escolar e comunicação externa" e c) "Estudo de Caso", sendo que este último é feito com rede do local em que se situa a regional. Em algumas regionais, de acordo com a entrevistada, foi incluída a palestra "Violência no Namoro Não" (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT)

A segunda etapa é junto às/aos Diretoras/es e Vice-Diretoras/es, sendo composta de um único encontro, que tem por objetivo informá-los e sensibilizá-los quanto ao papel dos gestores no enfrentamento às violências, bem como sobre as normativas aplicáveis - inclusive nos casos de violência sexual e maus tratos -, especialmente no sentido de apoiar o trabalho da orientação. Essa mobilização fica sob a reponsabilidade da Regional, sendo que um dos seus setores - a Unidade de Educação Básica (UNIEB) - faz o chamamento dos gestores. De acordo com a Entrevistada 1, "é difícil mobilizar os diretores", sendo que muitos deles não comparecem "porque eles têm muitas demandas ou porque não querem entrar nessa seara" (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT)

A terceira e quarta etapas – professoras/es e alunas/os – representam um grande desafio. Segundo a Entrevistada 1, nessas fases há muita "dificuldade de operacionalizar" porque numa mesma regional pode haver "mais de quinhentos professores", o que não é muito simples de alcançar, sendo que o número de alunos é ainda muito maior (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT). Na última fase, nos meses em alusão ao dia da mulher (março), de combate ao abuso ou exploração infantil (maio), de aniversário da Lei Maria da Penha (agosto) e da Justiça pela Paz em casa (novembro), os parceiros

do MPVE vão fazer palestras/oficinas para profissionais e alunos, tudo a pedido da escola. Confira-se o trecho da entrevista:

> A partir do terceiro é um grande desafio. Para os professores e alunos, a gente sempre vinha nas datas comemorativas - Justiça pela Paz em casa, meses de março, agosto e novembro e depois foi incluído o 18 de maio - quem quisesse se inscrevia e a gente dava palestras. Era uma maneira de atingir os professores. É claro que no universo de todas as escolas não é muito (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT).

No que tange à possibilidade de atuação direta na instituição de ensino, o site do MPVE explicita que depende de uma solicitação da escola, por intermédio do e-mail njm.df@tjdft.jus.br, que deverá especificar o motivo da demanda, o tema, as atividades, o público-alvo e os horários de interesse. A esse propósito, o programa adverte que "o professor deve ter disponibilidade para reuniões com os profissionais do NJM e para dedicar tempo ao desenvolvimento de eventuais atividades e materiais necessários"[56].

A pesquisa documental e empírica apontou no sentido de que o foco do MPVE passou a ser a formação sistematizada e continuada, com adequação e ampliação dos conteúdos, tendo havido, o que já foi apontado neste trabalho, a inversão do público-alvo com vistas à capacitação das/dos profissionais da educação para, posteriormente, alcançar as/os alunas/os. Isso não significa que a atuação direta com os alunos foi suprimida, até porque as palestras e oficinas continuam sendo realizadas pelos parceiros do MPVE, especialmente nos meses especificados. Durante a entrevista semiestruturada, questionamos à Entrevistada 1 se seria meta do MPVE assumir o compromisso da implementação das questões de gênero como política pública em <u>todas</u> as escolas, ao que ela respondeu que "não, primeiro que não seria viável, segundo que não é papel; acho que esse papel realmente ele é da educação" (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT)

As aludidas ponderações reverberam no sentido de que, conquanto a experiência do *Maria da Penha vai à Escola* tenha sido elogiável e certamente represente um avanço histórico na concretização da política de prevenção da violência contra as mulheres nas escolas, a existência do programa em si não afasta o compromisso das instituições de

[56] Essa informação também está contida no Material *Repertório de atividades*, disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/repertorio-de-atividades-junto-as-escolas-do-df-mpve.pdf. Acesso em 28 ago. 2023.

ensino de ministrar e desenvolver a temática. O MPVE possui uma diversidade de materiais didáticos sobre o tema e dispõe de profissionais qualificados para a capacitação de multiplicadores, bem como para a realização de palestras e oficinas nas escolas, mas a sua maior abrangência depende de um compromisso efetivo de gestão e da adesão em massa da comunidade escolar.

3.3 A atuação do MPVE na formação das/dos profissionais da Secretaria de Educação junto à EAPE

A pesquisa empírica revelou que, depois de ações junto a algumas regionais de ensino e escolas específicas, o Maria da Penha vai à Escola avançou no sentido de cooperar com a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação (EAPE) com vistas participar da formação das professoras/es e das/dos profissionais da educação.

Na atualidade, a EAPE promove, em cooperação com o MPVE, dois cursos semestrais de 90h com os seguintes títulos: a) *Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as Mulheres* (que em março de 2024 lançou a sua 16ª edição) e b) *Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes* (9ª edição no mês de março de 2024). Nesses cursos, são previstos 15 encontros, dos quais cinco são presenciais e 10 são síncronos[57].

O curso *Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as mulheres* tem como objetivo geral "proporcionar conhecimento sobre a Lei Maria da Penha aos profissionais da SEEDF e partícipes da rede para promover a prevenção e o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres"; sendo que são objetivos específicos da formação: analisar o papel da escola na rede de proteção às mulheres; conhecer a legislação de proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar; conhecer teorias que favorecem a compreensão do fenômeno da violência doméstica e familiar; conhecer as redes de proteção às mulheres no DF; conhecer e aprofundar-se na Lei Maria da Penha e seu histórico[58].

[57] Essas informações podem ser encontradas no sítio da EAPE, mas é necessário fazer um cadastro prévio. Disponível em: https://eadeape.se.df.gov.br/enrol/index.php?id=3187#. Acesso em 19 maio 2024.

[58] Para cada curso, existe um documento chamado *Informativo do curso* com o nome da formação, carga horária, informativos pedagógicos contendo: pré-requisitos, objetivo geral, objetivos específicos, justificativa, público-alvo, fundamentação teórica e referências. Disponível em: https://eadeape.se.df.gov.br/enrol/index.php?id=3187#. Acesso em 16 abr. 2024.

Ainda segundo a EAPE, a formação *Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes* tem como objetivo geral "Combater violências contra meninas e mulheres a partir da legislação brasileira, teorias sobre gênero e práticas pedagógicas", tendo como objetivos objetivos específicos: apontar propostas de prevenção à violência sexual no contexto escolar; descrever as orientações para o acolhimento em uma escuta protegida pelas/pelos profissionais da rede; identificar os dispositivos legais que amparam a atuação dessas/desses, sobretudo a educacional; Identificar os sinais da violência sexual do ambiente escolar; reconhecer os encaminhamentos adequados às situações de violência sexual da escola; relacionar gênero, violência sexual e educação[59].

Durante os cursos, muitas vezes são apresentados, em linhas legais, os conteúdos previstos em diferentes atos normativos, sejam da própria seara da Educação – Currículo em Movimento, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Plano Nacional de Educação, Plano Distrital de Educação –, sejam da legislação brasileira em geral (Constituição Federal, Lei Maria da Penha, Estatuto da Criança e do Adolescente e outras Leis federais/distritais), sem olvidar dos diplomas internacionais correlatos (Declaração Universal de Direitos Humanos, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

As bases científicas dos conceitos e todo o seu arcabouço legal fundante proporcionam maior respaldo para a atuação das/dos profissionais da educação, especialmente em face de um contexto histórico em que o tema de "gênero" adquiriu contornos ideológicos. Diante deste quadro, reproduzindo a fala de uma das entrevistadas, "ter alguém de fora, que era da justiça, fazia muita diferença para a escola: ter a quem recorrer"[60].

Durante a pesquisa empírica, a tônica do "respaldo" para tratar dos temas, bem como do embasamento teórico e legal que ampara a abordagem dos assuntos pelas/pelos profissionais da educação, também apareceu na fala da Entrevistada 2, confira-se

[59] O *Informativo do curso* contendo todos os dados da formação está disponível em: https://eadeape.se.df.gov.br/enrol/index.php?id=3166#. Acesso em 15 maio 2024.

[60] Durante a entrevista, a Entrevistada 1 apontou que: "Em 2018 a 2019 difundiu-se a coisa da ideologia de gênero...e isso fica com força. Os professores estavam acuados (...) Então ter alguém de fora, que era da justiça, fazia muita diferença para a escola: ter a quem recorrer. Tem uma frase que a gente houve com frequência é: o santo de casa não faz milagres" (E1, Psicóloga, 2024).

> Então a gente traz essa temática, é claro, adequada a cada etapa, mas com um embasamento profissional. Porque muitas vezes a gente percebia os professores perdidos, sem o embasamento legal, sem a legislação para amparar, sem um procedimento de um protocolo 'o que fazer' e 'quais são os atores' desse processo; qual é o papel do professor, qual é o papel do orientador escolar, qual o papel da gestão. E, inclusive, também trazendo para a escola e é isso que lei nos garantiu e nos deu respaldo (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Um aspecto muito valoroso desta formação de 90 horas é que, para fins de avaliação do curso *Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as Mulheres*, o profissional da educação deverá elaborar uma Prática Reflexiva da Aprendizagem Desenvolvida (PRAD), no âmbito da qual "o(a) cursista propõe uma ação (ou um conjunto de ações) em que possa concretizar as aprendizagens realizadas e refletir sobre elas", sendo que a PRAD "será construída de modo processual e será avaliada considerando a pertinência da proposta"[61].

No curso *Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes,* cada cursista deverá propor a PRAD com ações concretas a serem aplicadas na unidade escolar com base nos conceitos trabalhados, analisando "o desenvolvimento dos trabalhos e a devolutiva das/dos cursistas", com "objetivos claros, base teórica sólida, abordagem inclusiva e interseccional, estímulo ao diálogo e avaliação de impacto" [62].

No que tange à PRAD, a integrante da EAPE ressaltou que é uma formação aliada à prática, cujo processo e resultados são acompanhados pelo formador, sob a orientação técnica deste. Veja-se a fala da entrevistada 2:

> No Curso de Formação de 90 horas é previsto, na nossa matriz de formação, a prática; na verdade é uma prática reflexiva da aprendizagem adquirida ou desenvolvida. O que acontece: durante o curso ele já vai construindo como se fosse um "portifólio". Ele pode, quando ele está diretamente ligado à escola, já fazer a prática, já ir desenvolvendo e apresentando resultados [...] E isso é feito ao longo do curso, quem acompanha é o formador, por isso que a gente precisa

[61] As informações sobre a Prática Reflexiva da Aprendizagem Desenvolvida (PRAD) especificamente no curso *Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as Mulheres* estão disponíveis em: https://eadeape.se.df.gov.br/enrol/index.php?id=3187#. Acesso em 15 abr. 2014.

[62] É possível encontrar mais informações acerca do PRAD relativo ao curso *Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes*, disponível em https://eadeape.se.df.gov.br/enrol/index.php?id=3166#. Acesso em 15 abr. 2024.

> de 90 horas, um tempo para fazer essa orientação da prática e também ter o retorno. Porque a gente pode ter, ao longo de um projeto, eu imaginar um resultado e ele caminhar para outro lado. Então isso, nesse momento, ele é feito no curso e ele é orientado pelo professor (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Paralelamente às formações semestrais de noventa horas, houve a inserção do MPVE no "EAPE vai à Escola", que pode acontecer de duas formas: a) Oficinas Pedagógicas: são três encontros que totalizam 30h (trinta horas), os quais costumam acontecer no horário da Coordenação; b) Palestra única de até 3 (três) horas. Vejam-se as contribuições da Entrevistada 2 descrevendo o EAPE vai à Escola:

> Paralelo ao curso de formação, a gente tem o EAPE vai às Escolas e agora a gente inseriu o Maria da Penha vai às Escolas. Como funciona o EAPE vai à Escola? Aqui no Distrito Federal, a gente tem uma vantagem grande que é o tempo e a oportunidade da coordenação pedagógica, porque a gente entende que o curso as vezes é um servidor da escola que vem fazer o curso aqui. Ele atende? Atende, porque ele leva o conhecimento para a escola. Mas o EAPE vai à Escola é a formação Coletiva, é o grupo dos professores reunidos na Coordenação, que nós temos esse direito para discutirem essa temática e, a partir disso, a escolas desenvolverem os seus próprios projetos. Foi uma ampliação. Ele é menor do que um curso. Ele oferece a oportunidade de oficinas pedagógicas, que são três encontros, totalizando 30 horas, inclusive com a declaração de participação para que o professor possa utilizar na escolha de turma, possa aumentar a sua pontuação profissional. E nós temos as palestras. No último dia treze (13.03) nós fizemos uma live com uma juíza que integra o NJM. As lives ficam gravadas, têm a participação direta do servidor e ficam gravadas como um acervo no canal do youtube, podendo ser utilizada como forma de discussão das coordenações pedagógicas (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Os entrevistados da Secretaria de Educação apontaram que alguns profissionais que cursavam as formações de noventa horas sentiam a necessidade de envolver a comunidade escolar como um todo. Sensibilizados sobre o imperativo de uma abordagem transversal e multidisciplinar, que demanda um atuação coletiva da escola, esses cursistas interpelavam suas Diretorias e suscitavam uma interferência direta em sua unidade escolar. Colha-se o seguinte trecho da Entrevistada 2

> Querendo ou não, quando a gente fala dessa temática, ela é uma temática que precisa ser desenvolvida culturalmente [...] Mas daí a gente sabe que uma 'andorinha só não faz verão'. Muitas vezes esse professor que está fazendo o

> curso pede ao gestor para fazer o "EAPE na Escola" lá na escola dele. Então ele leva uma equipe inteira, até para ele fortalecer aquilo que ele vem desenvolvendo, ou o projeto que ele vem desenvolvendo na prática, e aí a escola inteira passa a se movimentar e aí a gente tem uma ação mais efetiva (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Um discurso comum também dos entrevistados da Secretaria de Educação é no sentido da importância de desenvolver projetos, que envolvam toda a comunidade escolar. O ex-integrante da EAPE mencionou sobre a adoção de uma "Pedagogia de Projeto", que estabeleça atividades e metas para o ano todo, superando a ideia de "Pedagogia festiva ou folclórica". No mesmo sentido é percepção da Entrevistada 2:

> Um dos trabalhos que a gente tem feito na formação, para garantir de fato o exercício da lei, é a criação de projetos. A gente tem uma preocupação muito grande de que as datas não se tornem apenas datas comemorativas; não se fale da temática apenas em março e agosto. Ela é vista como uma temática de transversalidade. Por isso, quando a gente fala de projetos, a temática é tratada na formação do curso (...) (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

Uma informação trazida pela pesquisa empírica é a existência, com certa recorrência, de um processo de retroalimentação entre a formação de noventa horas e o EAPE vai à Escola. É dizer: as/os profissionais que tinham feito o curso de formação provocavam à sua Direção a solicitar as oficinas pedagógicas nas escolas, bem como as/os professoras/es que tinham participados das oficinas se interessavam para fazer os cursos de formação de maior duração, quando não o tinham feito antes.

> O curso (de 90h) ele traz um material mais robusto, um conhecimento mais sólido. Mas a oficina também desperta o interesse não só pelo curso, mas para que eu saia da minha zona de conforto e possa olhar a minha unidade escolar como ela precisa (...) E a gente também percebe que, a partir do momento em que o EAPE vai à Escola passou a chegar dentro das unidades escolares, despertaram interesse no curso. Então eu brinco muito aqui dentro, que eu falo que é uma formação homeopática, em doses homeopáticas, ele faz o EAPE na escola e vem buscar na formação algo para se ambientar mais (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

As contribuições dos parceiros do MPVE nas formações da EAPE acontecem, seja colaborando com as coordenações das atividades, seja fornecendo materiais didáticos, seja disponibilizando professores para os cursos semestrais - oficinas e palestras, que

são ministradas gratuitamente. A pesquisa empírica revelou que o calendário, os conteúdos e os palestrantes são discutidos junto com o MPVE, ao passo em que as formadoras da EAPE acompanham as inscrições, a formação e são responsáveis pela certificação. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho da entrevista com a atual integrante da Entrevistada 2:

> O Calendário e o conteúdo são discutidos e elaborados pelos integrantes do MPVE junto com as formadoras da EAPE. As responsáveis são as formadoras da EAPE (calendário e conteúdo), nós fazemos o processo seletivo, nós temos duas professoras que foram aprovadas em processo seletivo e a terceira em projetos exitosos, que também passou por processo seletivo. A condução do curso é feita por elas. E aí elas vão submetendo muito ao Núcleo, porque o Núcleo acompanha de perto a formação, é elas que habilitam, elas que dão a certificação, porque elas são as formadoras da Secretaria de Educação. Mas elas vão fazendo, inclusive, submetendo às necessidades do MPVE (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

A pesquisa empírica e documental revelou que a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação tem sido uma forte parceira do Maria da Penha vai à Escola, de modo que suas formações representam o trabalho mais robusto exercido pelo MPVE. Os cursos semestrais de 90 horas representam uma formação teórica mais ampla, que não deixa de ser aliada à prática, na medida contempla a elaboração de um Prática Reflexiva da Aprendizagem Desenvolvida (PRAD), cuja iniciativa é digna de enaltecimento. Também merece destaque a adesão do MPVE ao EAPE vai à Escola, o que demonstra uma preocupação em se aproximar com a comunidade escolar com o todo, gerando uma mobilização coletiva em torno dos temas.

3.4 Quadro síntese dos arranjos institucionais de atuação do MPVE

No sentido realizar um delineamento mínimo dos arranjos institucionais de atuação do MPVE, especialmente no que tange ao ensino para a prevenção da violência de gênero nas escolas – e temas correlatos -, à luz das informações obtidas a partir da pesquisa empírica/documental, verificou-se a atuação de 5 (cinco) formas: a) produção de materiais didáticos; b) fomento às boas práticas pedagógicas; c) ações diretas nas escolas; d) atuação junto às regionais de ensino e) formação de profissionais por intermédio EAPE. Para fins didáticos, apresenta-se o seguinte quadro sinótico:

	DESCRIÇÃO
PRODUÇÃO DE MATERIAIS	São de acesso **público e gratuito** os materiais produzidos pelo MPVE, dentre os quais se destacam: Ebook: Maria da Penha Vai à Escola Repertório de Atividades junto às Escolas do DF - MPVE Livro MPVE - Abordagem técnica das situações de violência sexual Toolkit para profissionais da educação - MPVE Curso autoinstrucional (sem tutoria) Violência Contra às Mulheres e Lei Maria da Penha - Maria da Penha Vai à Escola – MPVE Folder - Abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes Depoimento Especial X Escuta Especializada (Lei 13.431/2017) Orientações para Escuta Especializada de Crianças e Adolescentes no Contexto Escolar Toolkit para profissionais da educação - MPVE * Há vários outros materiais que podem ser encontrados no sítio:**https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links**.
FOMENTO ÀS BOAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS	**Congresso Maria da Penha vai à Escola**, que já teve quatro edições, realizado sempre no mês de novembro, como uma das ações da Semana da Paz em Casa - Portaria nº 15 do CNJ (2023), a qual faz parte do calendário nacional de combate à violência contra a mulher. São selecionadas as melhores iniciativas, elaboradas por gestoras/es, educadoras/es, professoras/es e alunas/os da rede pública de ensino do DF, sendo que as/os participantes recebem diferentes premiações (placas honrosas, aparelhos eletrônicos, tours e brindes em geral)
AÇÕES DIRETAS NAS ESCOLAS	Palestras, oficinas e minicursos de até 9 horas, sobre os temas: Gênero e Violência contra a mulher; Lei Maria da Penha; Notificação e encaminhamento das situações identificadas pelas/pelos profissionais da escola. Para estudantes e familiares, podem ser realizadas rodas de conversa, exposições de teatro, concursos de produções autorais e demais atividades pedagógicas propostas pela escola

	Como requerer? Deve ser enviado um e-mail para njm.df@tjdft.jus.br, que deverá especificar o motivo da demanda, o tema, as atividades, o público-alvo e os horários de interesse.
ATUAÇÃO NAS REGIONAIS DE ENSINO	As ações acontecem de acordo com as seguintes etapas: **1ª Etapa - Orientadoras/es Educacionais**: 3 encontros, com os seguintes temas: a) "Gênero, Violência contra a Mulher e Lei Maria da Penha", b) "Enfrentamento à violência sexual, escuta especializada de crianças e adolescentes no contexto escolar e comunicação externa" e c) "Estudo de Caso" * Em algumas ações, são incluídas a palestra "Violência no Namoro Não" **2ª Etapa – Gestoras/es:** 1 único encontro, realizado com o objetivo de informar e sensibilizar sobre o papel dos gestores no enfrentamento às violências, bem como as normativas aplicáveis. A mobilização dos diretores é de reponsabilidade da Regional de Ensino **3ª Etapa - Professoras/es e Profissionais da Educação** e **4º Etapa: Alunas(os):** nos meses comemorativos (março, maio, agosto e novembro, os parceiros do MPVE vão fazer palestras/oficinas para profissionais e alunos, a pedido de da escola. As atividades podem ser, inclusive, aquelas enumeradas no quadro anterior (atuação direta nas escolas).
FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS POR INTERMÉDIO EAPE	**Duas frentes de Formação das/dos Profissionais de Educação:** **1ª Frente: Cursos semestrais de 90h:** a) Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as Mulheres; e b) Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes **2ª Frente: "EAPE vai à Escola",** que pode acontecer de duas formas: a) Oficinas Pedagógicas: 3 encontros que totalizam 30h (trinta horas), os quais costumam acontece no horário da Coordenação; b) Palestra única de até 3 (três) horas. *Em princípio o público-alvo é a (o) profissional da educação, em regra não abrange as/os alunas/os diretamente)

As informações contidas no quadro síntese reforçam o foco do Maria da Penha vai à Escola com vistas à elaboração e à ampliação de conteúdos e materiais didáticos, bem como na formação sistematizada e continuada das/dos profissionais da educação, no sentido capacitar diretores/orientadores/professores/outros para, em um segundo momento, alcançar os alunos e a comunidade como um todo. Deve ser registrada, contudo, a possibilidade de que, eventualmente, o MPVE contemple ações voltadas diretamente para os estudantes e seus familiares (rodas de conversas, palestras, exposições de teatro, dentre outras).

4. OS DESAFIOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ARRANJO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO SOBRE AS QUESTÕES DE GÊNERO NAS ESCOLAS

Durante as entrevistas semiestruturadas, ao longo dos diferentes questionamentos que foram feitos aos atores escolhidos, uma pergunta que foi feita de maneira livre, mas que constou de todas as entrevistas, foi no sentido de explicitar quais seriam os desafios/limites para a implementação do ensino das questões de gênero nas escolas, na visão da/o entrevistada/o. A intenção foi extrair impressões e compreensões no sentido de entender as razões pelas quais o tema ainda não havia ganhado corpo e amplitude no âmbito das escolas públicas do Distrito Federal.

Reconhecendo que o Maria da Penha vai à Escola foi um marco histórico para a adoção de políticas públicas mais racionalizadas e alicerçadas em diplomas legais, o que inegavelmente abriu caminhos para a realização de ações e projetos frutíferos e muito exitosos, uma dos objetivos centrais deste trabalho é compreender os desafios para a ampliação do alcance dessas iniciativas e, acima de tudo, de uma apropriação em massa dos referidos conhecimentos por parte de toda a comunidade educacional do Distrito Federal.

4.1 Da necessidade de aumentar o alcance da formação e de ampliar o envolvimento dos

gestores

A pesquisa empírica revelou que, malgrado a EAPE ofereça cursos semestrais regulares de 90h sobre as temáticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, não existe uma grande demanda por procura das referidas formações, sendo que três dos quatro entrevistados (E1, E2 e E3) afirmaram que a maioria daqueles que se inscreviam nos cursos assim o fizeram porque já tinham uma maior abertura para o tema.

Segundo a Entrevistada 1, "quem vai para o MPVE já é sensível à causa; mesmo que não conheça muito, mas está vendo aquilo acontecer e quer aprender mais; já tem uma seleção de perfil, de quem se interessa" (psicóloga, NJM/TJDFT). A propósito, a entrevistada elogiou a capacidade técnica das/dos profissionais da educação e reconheceu que tem muitos professores que estão se dedicando ao assunto e aplicando em sala de aula, confira-se:

> Tem muitos profissionais com boas leituras, com níveis aprofundados, porque na Secretaria de Educação tem muito professor que é doutor. Sobretudo na história, na filosofia, português. Tem muita gente ali que conhece geralmente sobre gênero e que tem trabalhado isso. Dia desses eu vi professor de matemática que está inserindo o tema (E1, psicóloga, NJM/TJDFT).

Conforme a Entrevistada 2, os cursos de formação de 90h possuem pouca adesão, uma média de 10 a 15 inscritos, sendo que a maioria deles é composta de mulheres, mas também pondera que a própria Secretaria de Educação possui mais pessoas do gênero feminino em seus quadros (Subsecretária, EAPE/SEDF). Como estratégia para aumentar o alcance de participantes, a entrevistada apresentou a atuação do EAPE vai à Escola, confira-se:

> A gente percebe uma questão, que é algo que a gente até já discutiu por aqui: as temáticas de temas transversais, não só de gênero, muitas vezes quando a gente vai fazer a formação, não fecham todas as Turmas, não tinha tanta procura. Mas o EAPE vai à Escola tinha, porque a Gestão é que levava. Por isso é que nós vamos fazer nas Regionais de Ensino agora. A ideia de fazer com as regionais de ensino, trazendo os Coordenadores e a gestão, é ampliar, não só o EAPE vai à Escola, mas o curso de formação, trazendo um quantitativo maior. [...] A gente percebe que há uma necessidade de ampliação, porque o que acontece muitas vezes é o preconceito, é o desconhecimento. A gente percebe, pelas turmas, que nós temos homens participando, mas a maioria são

> mulheres, até porque a Secretaria de Educação a maioria são mulheres, isso não tem como. E a gente também percebe que, a partir do momento em que o EAPE vai à Escola passou a chegar dentro das unidades escolares, despertaram interesse no curso. (E2, Subsecretária, EAPE/SEDF)

A Entrevistada 1 revelou que, ao final dos encontros nas formações, a equipe do MPVE costuma fazer pequenos questionários com as percepções e desafios relacionados ao curso e, nessa oportunidade, ela informou que o resultado mais frequente é a falta de conhecimento, especialmente dos demais profissionais, muitos dos quais não costumam se inscrever nos cursos. Confira-se o seguinte trecho:

> Depois do encontro nós fazemos enquetes. O que eles consideravam desafiador – o apoio da gestão e o receio da reação dos pais - e me surpreendeu que o que sai mais é a falta de preparo, falta de conhecimento mesmo. São profissionais da educação falando de outros profissionais. Quem vai para o MPVE já é sensível à causa. Mesmo que não conheça muito, mas está vendo aquilo acontecer e quer aprender mais. Já tem uma seleção de perfil, de quem se interessa. O que essas pessoas estão lendo sobre os pares é isso, que eles não tem informação, que eles não conhecem (E1, psicóloga, NJM/TJDFT).

Sobre o alcance da temática de gênero na sociedade como um todo, inclusive nas escolas, a Entrevistada 1 pondera que houve um momento histórico em que quase não se falava sobre gênero dentro da educação e, nesse momento, surgem percursoras, como Lourdes Bandeira, que começou a tratar sobre o assunto. Passado esse momento inicial, atualmente vivenciamos um contexto histórico em que isso tem sido recebido por alguns atores sociais, mas ainda não começou a "ganhar escala", sendo que atualmente podem ser identificados três grupos de pessoas, aqueles que: a) aderem, porque veem com simpatia e foram estudar; b) aqueles que não estavam pensando no tema, mas não são contrários; c) aqueles que têm mais resistência para aderir. Para a entrevistada, as ações de formação são importantes especialmente para atingir esse segundo grupo de pessoas, o qual é numericamente expressivo, que desconhece o tema, mas que, se tivesse acesso ao conhecimento, possivelmente iria aderir. Confira-se o seguinte excerto:

> Existem três grupos. As percursoras, como Lourdes Bandeira, que, quando não se falava nada sobre isso, ela já estava ali. Depois desse momento, tem um grupo que passa a ver isso com bons olhos. É um grupo inicial. Tem o grupo seguinte que adere, mas adere para 'não perder o fio da meada'. Tem uma ponta no final que é quem nunca adere. Faz parte de qualquer processo social. Como sociedade, a gente conseguiu pular aquele abismo e está nesse momento

> de que as pessoas estão aderindo porque estão achando interessante. Ainda não chegou no ponto de que preciso aderir 'para não perder o fio da meada', eu estou 'ficando para trás' (...) Hoje, a gente está em um ponto em que quem está interessado em tratar sobre esse tema é quem já vê isso com simpatia e, se vê com simpatia, já foi estudar, já foi conhecer, já tem algo a dizer sobre o tema e já está pensando em um jeito de inserir aquilo nas suas aulas. **O direcionamento é importante para chegar nesse professor que não está nem pensando nisso. Esse é o ponto. (...) E esse grupo é um grupo muito grande. São pessoas que não seriam contra e que, de repente, quando conhecessem o tema, gostariam dele** (E1, psicóloga, NJM/TJDFT, grifo meu).

De modo muito semelhante, ao discorrer sobre as ações que são feitas diretamente nas escolas, o Entrevistado 3 também identificou os mesmos três grupos de pessoas e avalia os resultados que são obtidos após a formação, especialmente no sentido de fortalecer aqueles que já buscavam desenvolver suas ações particulares, bem como de levar conhecimento para aqueles que, antes, pareciam indiferentes ao tema, veja-se:

> Em toda escola que provoca essa ação específica, existem três grupos: um grupo é o que já faz, que tem perspectiva de gênero e age de maneira mais orgânica; tem um outro grupo que é meio indiferente a essas ações; tem um outro grupo que possui uma maior rigidez cognitiva, que você pode levar a lei, pode levar qualquer coisa, que ele não vai mudar.
>
> Depois da formação, o grupo que já fazia se fortalece, ele entende: 'eu já fazia o que era certo, mas eu estou respaldado, porque a lei me respalda'. O grupo que não tinha sido provocado ainda, ele se provoca. Esse é um grupo muito interessante, (que diz) eu tenho que fazer alguma coisa. O outro grupo, eu não quero fazer isso não, eu não concordo. Esse último grupo é pequeno, mas faz barulho. Depois da capacitação, esse grupo barulhento fica mais quieto, o que não quer dizer que eles vão participar dos projetos (E3, professor, SEDF)

O Entrevistado 3 sintetiza, de forma muito direta e elucidativa, como acontece, segundo ele, o processo de mobilização e concretização das ações dentro unidade escolar: "os projetos são desenvolvidos então pelos grupos que eram sensíveis ao trabalho, que provocaram a interferência na escola, que sensibilizou o grupo que ainda não havia sido provocado" (E3, professor, SEDF).

Examinando o caminho para essa "provocação" da comunidade escolar, a pesquisa empírica relevou que a trajetória passa pelo apoio dos gestores. Cada professor

possui autonomia para abordar as questões de gênero e de enfretamento à violência contra a mulher dentro da sua sala de aula, o que encontra alicerce em uma série de diplomas legais, inclusive no próprio Currículo em Movimento. Entretanto, a atuação coletiva em torno da temática, seja oriunda das/dos profissionais que participaram ou não da formação de 90h, seja partindo de professoras/es ou de orientadoras/es educacionais, demandará uma interseção da Direção da Escola. É dizer: não basta uma articulação com a Regional de Ensino, sendo certo que o desenvolvimento de ações ou de projetos que versem sobre questões de gênero demandará o apoio dos gestores da escola, os quais possuem autonomia. Nesse sentido, colha-se o seguinte trecho da pesquisa empírica:

> Isso é uma coisa que a gente sempre ouve das regionais. Às vezes a gente quer fazer um piloto, uma coisa de entrar. Eu lembro que uma época a gente queria fazer em todas as escolas do Riacho fundo. Para entrar na Escola, não tem isso da Regional, é a Direção que decide, a gente não tem ingerência sobre a escola. Os Diretores têm uma série de regras que ele têm que seguir, mas a Regional não pode chegar no Diretor e falar 'esse projeto vai entrar em todas as escolas'. O Diretor tem autonomia para decidir o que entra e quem entra. Não é a regional que decide (E1, psicóloga, NJM/TJDFT).

No que tange aos gestores, a pesquisa empírica revelou alguns registros de dificuldade de mobilização ou, até mesmo para as/os professoras/es que desenvolveram os temas em suas disciplinas de forma independente, uma postura de ausência de respaldo por parte de alguns diretores. Durante os encontros do MPVE, os cursistas relatam alguns incidentes, confira-se o seguinte trecho da entrevista:

> O que eu vejo muito de queixa é em relação à gestão. Não é que o professor que trata desse tema em sala de aula ele precisa ter aval da gestão não. Ele tem autonomia para fazer isso. O negócio é quando vem a 'bomba'. O pai que vai chegar na escola bufando que falou sei lá o que para o meu filho. E aí essa é a diferença. Eu lembro de um professor falar claramente sobre isso: 'nessa escola que eu estou hoje, aconteceu uma coisa, sim, e quando a Direção me chamou já estava tudo resolvido; a Direção já tinha encaminhado tudo. Em outra escola, a Direção me chamou para ficar de frente para um pai'. Assim, é um estresse muito grande e esse estresse é suficiente para intimidar uma parcela muito grande das pessoas para tratar de temas que possam gerar uma polêmica (E1, Psicóloga, NJM/TJDFT).

Os Entrevistados 1 e 3 apresentaram ocorrências de relatos, trazidos por diversas (os) profissionais durante as formações e as ações em geral, que apontam diferentes dificuldades para tratar sobre o tema da diversidade sexual nas escolas. Malgrado o MPVE não ofereça cursos/palestras sobre esse tema específico, o que limitará a abordagem desse tema nesse trabalho – é certo que o tema merece atenção, mas não constitui o objeto da presente pesquisa -, considerou-se importante registrar esse achado da pesquisa empírica. De toda sorte, esses relatos corroboram no sentido de que algumas instâncias diretivas não teriam conhecimento de que o referido tema, assim como as questões de gênero, encontra-se expressamente previstas no Currículo em Movimento.

A ausência de conhecimento por parte de alguns profissionais da educação sobre o tema foi recorrente em quase todas as entrevistas. A propósito, a Entrevistada 2 fez digressões sobre a falta de abordagem das temáticas de gênero/enfretamento à violência contra a mulher nos cursos de Licenciatura e Pedagogia, o que certamente representa um déficit curricular das instituições superiores de ensino, que impactam sobremaneira na atuação cotidiana dessas/desses profissionais. Confiram-se as ponderações:

> Na universidade isso não é discutido. Na formação dos professores isso não é discutido. Na licenciatura isso não é discutido. E aí você recebe um professor completamente despreparado. Então a gente está trazendo isso pelo menos para a formação continuada [...] Então a gente precisava fortalecer essas ações na formação inicial. A legislação precisava fazer parte do currículo das licenciaturas e do currículo de pedagogia. Não se discute a temática (E2, subsecretária, EAPE/SEDF)

Registre-se que, recentemente, foi promulgada a Lei Distrital nº 7.462/2024, cujo artigo 6º estabeleceu que todos os editais de concursos públicos do Distrito Federal devem contemplar a Lei Maria da Penha, sendo que a prova deve conter no mínimo 3 (três) questões[63]. A referida norma foi questionada perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, mas a exigência de conhecimentos mínimos sobre as

[63] Frise-se que a referida lei foi objeto da ADI 0710716-39.2024.8.07.0000 de 18/03/2024 , ainda em trâmite do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Disponível em https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6c5e857b41dc41d6879a3ce03d22f389/Lei_7462_28_02_2024.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.462%2C%20DE%2028%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202024&text=Institui%20pol%C3%ADticas%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0,do%20%C2%A7%206%C2%BA%20do%20art. Acesso em 22 abr. 2024.

questões de gênero e a Lei nº 11.340/2006 pode representar um avanço em relação à ausência de preparação das/dos referidas/os profissionais quanto ao tema.

Do exposto, depreende-se que a pesquisa apontou dois grandes desafios para a implementação do ensino para a prevenção da violência doméstica contra a mulher nas escolas: a) a ausência de conhecimentos por uma parte significativa da comunidade escolar e b) a necessidade de maior adesão das diferentes instâncias diretivas. No que tange ao primeiro ponto, os cursos de formação de noventa horas e o programa EAPE vai à Escola são os maiores aliados.

Ocorre que, em relação aos cursos de formação continuada, a participação de profissionais não é obrigatória. Nos termos do artigo 33 da Portaria nº 259, de 15 de outubro de 2013[64], os cursos servem apenas para o cômputo das 180 (cento e oitenta) horas necessárias para a "Progressão por Formação Continuada" do professor. Significa dizer que a/o educadora/or pode escolher outras qualificações para compor a quantidade de horas, de modo que não há obrigatoriedade em realizar cursos voltados para a temática.

O referido quadro normativo dificulta a formação de educadores especialmente voltada para as questões de gênero. A qualificação das/dos profissionais em relação ao tema é especialmente relevante porque muitos deles não tiveram acesso, em seu processo de formação original, a conhecimentos sobre a desigualdade estrutural de gênero, o que também foi um dos achados da pesquisa empírica.

No que se refere ao envolvimento dos gestores – e da comunidade escolar como um todo -, além da ausência de conhecimentos sobre a temática, as entrevistas revelaram que os sujeitos envolvidos não têm conhecimento sobre o papel de cada um deles dentro deste processo. A entrevistada 2 disse que, no EAPE vai à Escola, muitas vezes percebia "**os professores perdidos, sem o embasamento legal, sem a legislação para amparar, sem um procedimento de um protocolo sobre 'o que fazer' e 'quais são**

[64] Art. 33. Para fins do disposto na alínea "b" do inciso II do artigo 15 da Lei nº 5.105/2013, os cursos na área de atuação do servidor devem perfazer um total de 180 (cento e oitenta) horas, sendo que pelo menos um curso deverá ter carga horária mínima de 120 (cento e vinte) horas.
§1º Para completar as 180 (cento e oitenta) horas previstas no caput, o servidor poderá utilizar certificados de cursos, congressos, conferências e seminários (Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75249/Portaria_259_15_10_2013.html#:~:text=POR%20FORMA%C3%87%C3%83O%20CONTINUADA-,Art.,(cento%20e%20vinte)%20horas. Acesso em 23 abr. 2024)
§ 2º Serão aceitos para os fins de concessão da progressão por formação continuada os cursos realizados pelo servidor na sua área de atuação ou correlatas, concluídos nos últimos cinco anos anteriores à sua admissão.

os atores' desse processo; qual é o papel do professor, qual é o papel do orientador escolar, qual o papel da gestão" (E2, subsecretária, EAPE/SEDF, grifo meu).

É certo que as formações são importantes para esclarecer alguns desses pontos e certamente as/os profissionais se sentem bem mais alicerçados quando participam dessas qualificações, mas não se identificou normas secundárias - ou até mesmo cartilhas/guias - que explicitem com clareza os papéis de cada um dos atores, as metas a serem alcançadas e os instrumentos para avaliar a implementação da referida política pública.

4.2 Da apropriação da política pública para além da Parceria do Maria da Penha vai à Escola

Restou consignado neste trabalho que o ensino sobre as questões de gênero possui previsão expressa no Currículo em Movimento, bem como nas normas já mencionadas, o que alicerça a atuação de qualquer profissional da educação para tratar sobre os referidos temas em sala de aula. Entretanto, em que pesem os referidos embasamentos teóricos e legislativos, a pesquisa empírica revelou que as políticas públicas voltadas para o ensino das questões de gênero nas escolas estão mais centradas na parceria do Maria da Penha Vai à Escola.

Foi realizada uma entrevista semiestruturada a uma integrante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sobre a atuação da Instituição, como fiscal da lei, em relação à implementação da Lei Distrital nº 5.806/2017, da Lei Distrital nº 6367/2019 e da Lei Federal nº 14.164/2021 – parâmetros normativos desta pesquisa[65]. Conquanto tenha ingressado no Núcleo de Gênero do MPDFT em fevereiro de 2024, a entrevistada informou que prestaria informações relativas a ofícios/documentos em procedimentos administrativos internos.

A entrevistada fez menção ao Ofício nº 06/2022 da Procuradoria Geral de Justiça juntamente com o Núcleo de Direitos Humanos, no qual o MPDFT solicita informações

[65] O inciso I da Lei Complementar nº 40/1981 estabelece que são funções institucionais do Ministério Público "velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução" (Brasil, 1981)

acerca da existência de formações continuadas com o tema do enfrentamento à violência contra meninas e mulheres, especialmente em razão do cancelamento do Programa Mulheres Inspiradoras, que havia sido instituído pela Portaria nº 256, de 26 de maio de 2021, e que fora revogada pela Portaria nº 1036 de 26/10/2022. Segundo a Entrevistada 4, teve o cancelamento deste programa e o Ministério Público, na época representado por outra Promotora (a entrevistada menciona o nome, que não será revelado para preservar a sua identidade), "não achou por bem o cancelamento do programa, encaminhou um ofício indagando se existia já um edital, voltado à captação de novos projetos para a formação continuada" quanto ao tema do enfretamento da violência contra mulheres e meninas no DF (Promotora de Justiça, NG/MPDFT).

A resposta obtida quanto ao referido expediente é de que a política central para implementação do ensino sobre as questões de gênero nas escolas está alicerçada na Parceria Maria da Penha vai à Escola (Promotora de Justiça, NG/MPDFT). O ofício foi enviado para a Secretaria de Educação, que o encaminhou para a EAPE, a qual teria informado que, naquele ano, teria oferecido quatro turmas, com 120 vagas dos Cursos *Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as Mulheres* e *Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes.* Questionados pelo MPDFT sobre novos projetos de formação, a EAPE esclareceu que estava abrindo processos seletivos de novos profissionais, bem como que lançariam, no ano de 2023, um edital para a seleção de projetos exitosos. (Promotora de Justiça, NG/MPDFT).

Em que pesem as referidas iniciativas, a Entrevistada 4 afirmou que a parceria fundamental para a implementação do ensino sobre as questões de gênero nas escolas era o MPVE. Isso era o que se depreendia das respostas aos ofícios que eram enviados pelo MPDFT à Secretaria de Educação, senão vejamos os trechos da entrevista:

> A resposta deles é que eles colocam que a política deles de implementação dessas leis, veja que esse ofício nós encaminhamos em 2022, quando já vigoravam todas essas leis que você trouxe, doutora. **Sempre, quando a gente pergunta se está tendo novos editais, novos projetos de formação, eles sempre dizem que a política maior deles, de institucionalizar essas leis, é o Maria da Penha vai às Escolas.** [...] a gente observa que, desde então**, a implementação da Secretaria de Educação e da EAPE, tem sido, digamos assim, de forma central, senão única, com o Maria da Penha vai às Escolas**, que é um programa muito exitoso, mas eles se restringem a esse programa (Entrevistada 4, Promotora de Justiça, NG/MPDFT)

A entrevistada 4 mencionou, ainda, outros ofícios enviados pelo MPDFT sobre a abordagem de gênero na perspectiva da diversidade, bem como sobre a captação de projetos para a implementação da Semana de Conscientização Escolar, após a Lei nº 14.164/2021, sendo que, mais uma vez, as respostas obtidas estavam mais atreladas à adesão ao Maria da Penha vai às Escolas (Entrevistada 4, Promotora de Justiça, NG/MPDFT). Assim, de um modo geral, apesar de serem mencionadas outras iniciativas, o foco central para implementação da Lei Distrital nº 5.806/2017, da Lei Distrital nº 6367/2019 e da Lei Federal nº 14.164/2021, é mesmo o MPVE:

> Eles narram que tem vários programas e um deles, quando a gente encaminhou os primeiros ofícios em 2021, foi o Programa Mulheres Inspiradoras. O primeiro que eles sempre colocam é o Maria da Penha vai às Escolas e depois veio, por exemplo, esse Programa Mulheres Inspiradoras. Mas depois a gente viu que logo esse programa já foi revogado pela Portaria 1306. Então, assim, sempre que a gente tem oficiado à Secretaria de Educação, que encaminha para a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais (EAPE), eles sempre atrelam ao programa Maria da Penha vai às Escolas. Inclusive no que tange, não só às palestras de conscientização, mas à formação dos capacitadores e professores sobre essa questão da violência contra a mulher (Entrevistada 4, Promotora de Justiça, NG/MPDFT)

Quanto ao MPVE, a Entrevistada 4 obteve informações no sentido de que o êxito de suas iniciativas dependia da Rede local, de modo que, quando ela é bastante atuante, é possível desenvolver bons projetos. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho da entrevista:

> Eu tenho uma assessora que eu conversei com ela, que faz parte do Projeto Elas, que é um projeto da rede de atendimento de mulheres que tem um forte peso na região administrativa do GAMA. Ela conversou o seguinte: que o Maria da Penha vai às Escolas é muito efetivo, mas que às vezes depende de como é a rede local. Então quando a rede local é muito atuante e consegue trazer bons projetos, o Maria da Penha vai à Escolas ele é muito exitoso. A minha percepção é essa, que o Maria da Penha é muito exitoso, é muito efetivo, mas que também depende dessa rede. Fazendo uma pesquisa na internet, eu vi que ganharam prêmios algumas escolas que se empenharam mais. Então há essa questão, há esse projeto que é muito bom, mas quando há uma grande adesão da rede, grande adesão das escolas, ele se torna melhor e mais exitoso (Entrevistada 4, Promotora de Justiça, NG/MPDFT)

Por outro lado, compreendendo os limites e o verdadeiro papel da parceria do MPVE, a Entrevistada 4 apresentou um discurso que se assemelha ao que entendemos por "institucionalização" da política. Inclusive, a adoção de um programa que seja "estruturado" e "objetivo" é depreendida de sua entrevista, confira-se:

> Então há essa questão, há esse projeto (MPVE) que é muito bom, mas quando há uma grande adesão da rede, grande adesão das escolas, ele se torna melhor e mais exitoso. Mas, como a gente fala aqui, para a gente conseguir fazer valer a lei, a gente precisa que sejam mais **estruturados** e **que não dependam necessariamente às vezes da rede, ou da escola, ou da ideologia local, e que seja algo mais estruturado e mais objetivo** (Promotora de Justiça, NG/MPDFT)

De fato, o que se depreende das entrevistas realizadas é que a adesão à Parceria do Maria da Penha vai à Escola, por si só, não significa que a Lei Distrital nº 5.806/2017, a Lei Distrital nº 6367/2019 e a Lei Federal nº 14.164/2021 estejam sendo efetivamente implementadas. O sucesso das ações do MPVE depende de uma série de fatores, seja do engajamento da Rede local, seja do comprometimento das unidades escolares e dos diversos profissionais.

É dizer: o Maria da Penha vai à Escola não afasta o compromisso das instituições de ensino, e da comunidade escolar como um todo, de ministrar e desenvolver a temática. Nesse sentido, rememora-se a fala da Entrevistada 1, ao ser questionada se seria meta do MPVE assumir o compromisso da implementação das questões de gênero em todas as escolas: "não, primeiro que não seria viável, segundo que não é papel; acho que esse papel realmente ele é da educação" (psicóloga, NJM/TJDFT).

Em verdade, o MPVE visa introduzir e estimular a produção de conhecimentos dentro das unidades escolares, o que não afasta o compromisso das/dos profissionais de replicarem os conteúdos em seu âmbito interno, bem como a adoção de outros projetos/programas. Veja-se que a própria EAPE, uma das instâncias centrais na condução da referida política pública, tem por enfoque a capacitação de professores e servidores, não diretamente de alunos. Nesse sentido, a Entrevistada 2 enfatizou sobre a necessidade de incorporação do tema , merecendo destaque as expressões "apropriação", a ideia de "pertencimento da temática" e a necessidade de ver "cada um caminhando com suas pernas", confira-se:

> Com a EAPE a gente faz o atendimento apenas a professores e aos servidores, nós não fazemos atendimento ao aluno. Pode acontecer de a Escola pedir uma

> palestra e ser geral? Pode, nós vamos fazer. Mas o nosso grande objetivo é fazer com que a escola promova essa interação. A gente vai levando essas palestras e não há problema nenhum. **Mas a gente também percebe que existe uma necessidade de apropriação, e aí quando eu construo num projeto, ele passa a ser da escola, a ideia de pertencimento da temática.** Porque a gente sabe que nós estamos numa situação de feminicídio do DF que é gritante. A gente precisa trabalhar isso dentro da escola [...] A gente sabe que não há problema de fazer a palestra, mas hoje o nosso foco principal é trabalhar com o profissional, é respaldar, **a gente pode dar o aparato para a escola, ajudar a fazer o projeto, mas a gente quer ver cada um caminhando com as suas pernas, senão a gente concentra a informação em um único núcleo e essa responsabilidade não pode ser de um, ela precisa ser da escola inteira**, todos, desde o porteiro, que escuta a conversa ali na estrada, a tia da cantina como eles chamam a merendeira, porque a gente sabe que todos os servidores, se a gente tiver uma atenção coletiva, a gente diminui isso (Entrevistada 2, Subsecretária, EAPE/SEDF, grifo meu).

Nos ofícios que foram enviados pelo MPDFT à Secretaria de Educação do Distrito Federal, a Entrevistada 4 mencionou sobre a importância da "captação de novos projetos" (Promotora de Justiça, NG/MPDFT). Uma das respostas a esses ofícios relatou a existência de processos para a seleção de formadoras da EAPE. Segundo a Entrevistada 2, a EAPE possui atualmente "duas professoras que foram aprovadas em processo seletivo e a terceira em projetos exitosos, que também passou por processo seletivo" (Subsecretária, EAPE/SEDF).

Essas iniciativas são muito válidas, seja para evidenciar uma apropriação dos conteúdos, seja para estimular que as/os profissionais da educação passem a fazer parte deste projeto. Isso porque uma parcela significativa do curso de 90h pela EAPE são ministradas pelos Parceiros do MPVE, muitos dos quais são Juízes, Defensores (como foi o meu caso), Promotores, dentre outros. Os referidos profissionais possuem vasto conhecimento das leis e das normativas em geral, mas não possuem, em regra, experiência com a sala de aula, especialmente com o contexto das escolas públicas do Distrito Federal.

Diante deste quadro, se as/os educadoras/es apropriam esses conhecimentos e trazem diferentes vivências sobre o contexto do ensino-aprendizagem, sobre como tratar esses assuntos no âmbito da comunidade escolar, esses professores são capazes de trazer para os cursos experiências ainda mais ricas para a formação dos outros

profissionais. Os educadores possuem vivências e conhecimentos pedagógicos que juízes, promotores e defensores não detêm. Os profissionais da educação são capazes de ressignificar os conteúdos à luz de suas realidades, o que pode gerar um sentimento de mais empatia dos demais cursistas, que vivenciam experiências semelhantes.

Esse contexto gera uma reflexão sobre a necessidade de inserir mais profissionais da educação como formadores dessas capacitações. Atualmente, os parceiros do MPVE ministram palestras de forma gratuita e são, em sua maioria, integrantes dos diferentes órgãos do sistema de justiça. A introdução de mais profissionais da própria Secretaria de Educação como professores desses cursos, de forma remunerada, iria representar uma valorização das/dos excelentes profissionais que já integram a SEDF, sem contar que iria estimular novas pessoas a se dedicarem aos temas. É certo que isso exigiria dispêndios financeiros para o pagamento das aulas, mas política pública se faz primordialmente com recursos e previsão orçamentária – discorreu-se sobre esse assunto no capítulo primeiro.

De toda sorte, é preciso reconhecer boas iniciativas que já estão sendo desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Educação, como a seleção de projetos exitosos, que tem por escopo dar visibilidade e prestígio às boas práticas que estão sendo desenvolvidas nas escolas públicas do Distrito Federal. Sobre a iniciativa, colha-se o relato da Entrevistada 2:

> No ano de 2023, foi lançado um edital para a seleção de projetos exitosos. Fizemos uma ação para compartilhar as ações que são premiadas na rede e as ações que são exitosas, para que a gente tivesse a oportunidade de formação de mentoria (...) A partir da vivência de um projeto eu posso inspirar a construção de outras ações de formação também nas escolas. Tivemos 9 escolas inscritas e 3 foram selecionadas. Fizemos um evento aqui em agosto, marcando o início dos nossos cursos e marcando o agosto lilás, para que a gente pudesse fundamentar a importância disso e a divulgação nas escolas (Subsecretária, EAPE/SEDF).

Destarte, é preciso reconhecer a importância do MPVE que atualmente representa uma política pública central no enfretamento à violência contra a mulher nas escolas, mas a existência da parceria por si só não significa que o conteúdo esteja alcançando, de modo efetivo e generalizado, as escolas públicas do Distrito Federal. É necessário que a comunidade escolar assuma o propósito de apropriar a política pública, dentro de um

compromisso que é da educação (e não do sistema de justiça), sentindo-se pertencente à temática, trilhando próprios e frutíferos caminhos, inclusive com a adoção de novos programas e projetos.

4.3 Do imperativo de juridificação de um plano de trabalho regional e da importância de inserir as ações no projeto político e pedagógico da escola

Uma das abordagens cruciais da presente pesquisa é a necessidade de *institucionalização* do ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas. Nesse aspecto, ainda dentro dos estudos apresentados por Bucci, institucionalizar um arranjo de política pública demanda a formação de um conjunto de processos juridicamente regulados (juridificação), que devem estabelecer ações coordenadas (organização), que se descolam do gestor (objetificação), para alcançar os atores envolvidos na sua execução, os quais devem ser orientados por um princípio referencial (ideia-diretriz). Além disso, o *plano de ação* deve prever um conjunto de ações racionalmente direcionadas (estratégia), para atingir objetivos e metas (escalas ou escopos) previamente definidos, cujo alcance deve ser aferido por meio de indicadores de desempenho (2013, p. 155 e seguintes).

Uma das preocupações desta pesquisa foi encontrar elementos de juridificação, ou seja, processos de regulamentação da política pública em comento. Na pesquisa empírica, questionou-se ao Entrevistado 3 sobre a existência de um Plano de ação ou de recomendações gerais, ao que ele informou que existem algumas orientações/cartilhas no site da Secretaria de Educação, bem como relatou que a Gerência de Educação em Direitos Humanos e Diversidade (GDHD) emitia, com um certo grau de periodicidade, orientações que eram enviadas para a todas as Regionais/Escolas via Sistema Eletrônico de Informações - SEI-GDF (E3, professor, SEDF)

Em razão desse achado na pesquisa empírica, enviei um ofício à Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral – SUBIN, da qual faz parte a Gerência de Educação em Direitos Humanos e Diversidade - GDHD, com fundamento no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, bem como na Lei nº 12.527/2011[66], solicitando os seguintes

[66] Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; [...] IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (Brasil, 2011).

documentos: a) Orientações/Recomendações emitidas pela GDHD que possuam correlação com as normas referidas (Lei nº 5.806/2017, Lei Distrital nº 6367/201 e a Lei nº14.164/2021) ou sobre o ensino quanto aos referidos temas nas escolas; b) eventual orientação específica (ou qualquer outra providência/recomendação) em relação ao artigo 3º do Decreto nº 5.806/2023, o qual estabeleceu que "cada unidade escolar poderá criar uma equipe multidisciplinar, com a participação de docentes, alunos, pais e voluntários, para a promoção de atividades didáticas, informativas, de orientação e conscientização sobre os direitos das mulheres e de combate ao machismo", se existente; c) outras regulamentações internas (resoluções, portarias ou outros atos normativos) que possuam pertinência com o tema, se existentes. Em resposta, foram encaminhados uma série de memorandos, circulares, guias, cartilhas, dentre outros, os quais estão colacionados à presente dissertação nos documentos em anexo.

Analisando a referida pesquisa documental, verificamos que a SUBIN encaminhava memorandos/circulares destinadas à comunidade escolar, especialmente em meses comemorativos, mormente em março e agosto. Em um desses expedientes, foi anexado o *Escola que empodera: março de todas as mulheres* (2020). Esse documento, dentre aqueles que me foram enviados, é um dos mais bem elaborados, porque contém um embasamento teórico prévio, explicitando pesquisas (dados do IBGE, Mapa da Violência Contra a Mulher, dentre outros), doutrinas abalizadas, diferentes normativas e diplomas internacionais. O material sugere a adoção de diferentes atividades, como desenhos, textos, cartazes, rodas de discussão, dentre outros, que poderiam ser expostas em murais na escola, demonstrando a participação da comunidade e o envolvimento da escola nessa causa (2020). São recomendadas diferentes obras bibliográficas, diversos filmes, vídeos, revistas, músicas. Cada obra/filme/vídeo contém o link respectivo onde pode ser encontrada(o), bem como os temas a serem abordados, o público-alvo respectivo (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio – e os respectivos anos), os objetivos a serem alcançados, as propostas didáticas e as sugestões de avaliação.

Nesse material *Escola que empodera: março de todas as mulheres* (2020), apresentou-se como sugestão para a Educação Infantil e Anos Iniciais, o livro "Princesas de capa, heróis de avental" (Arcari e Borges, 2017), para trabalhar a desconstrução de estereótipos masculinos e femininos, bem como o livro "Chutando Pedrinhas" (Fonseca e

Serafim, 2014), para discutir as relações estereotipadas entre pais e filhas, e os livros "Coisa de Menino e Coisa de Menina" (Ferrari), também para discutir os estereótipos masculinos e femininos.

Para os anos finais do Ensino Médio, sugeriu-se a obra "Minas do Futebol" (Hattori, 2017), para refletir sobre a participação feminina no futebol, recomendando que fosse passado o filme para os alunos. Também se aconselhou a obra "Acorda, Raimundo, acorda!" (Alves, 1990), para trabalhar os papéis de gênero e a dominação masculina, além do vídeo "Maria da Penha, uma História de Vida" (2012), para abordar o contexto Histórico da Lei nº 11.340/06. Recomendou-se, ainda, o documentário indiano "Absorvendo o Tabu" (Zehtabchi, 2018), vencedor do Oscar 2019, na categoria de Melhor Documentário de Curta-metragem, que conta o contexto da Índia rural, onde o estigma da menstruação persiste, sobre mulheres que produzem absorventes de baixo custo em uma nova máquina e caminham para a independência financeira. Foi sugerido o filme "Preciosa" (Daniels, 2009), que conta a história de Claireece "Precious" Jones, uma jovem de 16 anos que sofreu diversos abusos durante sua infância - ela engravida pela segunda vez, de seu pai, e é suspensa da escola. Sugeriu-se assistir ao filme "Estrelas Além do Tempo", para tratar sobre a Contribuição de mulheres negras na ciência. Recomendou-se, também, assistir ao filme "Persépolis" (Satrapi e Paronnaud, 2008), uma autobiografia em quadrinhos que conta a história de uma garota iraniana que emigra para a França, para continuar seus estudos e deixa o país que estava então sob o regime do Aiatolá Khomeini, buscando-se desenvolver temas como preconceito, xenofobia e diferenças culturais nos padrões sociais esperados de mulheres. Há ainda o filme "as Sufragistas" (Gavron, 2015), que trata sobre a conquista do voto feminino no contexto europeu. Sugeriu-se, também, assistir ao vídeo "Nós deveríamos ser todos feministas", de Chmamanda Ngozie Adichie, para refletir sobre o movimento feminista e sua importância. Há também a Leitura do Texto "Por que você não sonha em ser ministra da Educação?"[67], para refletir sobre a trajetória escolar das mulheres, sua presença no corpo docente do país e discutir a participação de mulheres em posições de poder.

[67] O referido texto é muito interessante e sua integralidade está disponível em: https://novaescola.org.br/conteudo/10272/mulheres-na-educacao). Acesso em 11 maio 2024.

Como outros materiais/textos de apoio/sites, sugeriu-se o material "O Valente não é Violento"[68], o Caderno de Atividades – "Gênero e Diversidade na Escola" (GDE)[69]; a revista digital AzMina[70]; a Revista Capitolina[71], criada por jovens que sentiram falta de ter suas experiências representadas na mídia para o público adolescente; o site https://www.geledes.org.br/, que é uma organização da sociedade civil que se posiciona em defesa de mulheres e negros, por entender que esses dois segmentos sociais padecem de desvantagens e discriminações; o programa Mulheres na Ciência (*Women in science*)[72]; a dissertação de mestrado "Vozes de mulheres com deficiência e a violência de gênero: análise discursiva de narrativas de vida em Campo Grande – MS" (Pieretti, 2019); o texto "A diáspora africana e suas implicações na figura da mulher negra na sociedade atual"[73]; o texto "Cinco fatos sobre as mulheres no Brasil", segundo um estudo do Ipea[74], além das músicas "Flawless - ft Chmamanda Ngozie Adichie" (Beyoncé, 2014) e "Triste, Louca ou Má" (Francisco El Hombre, 2016) – todas as referências estão no material *Escola que empodera: março de todas as mulheres*, que está em anexo.

Dos documentos enviados pela SUBIN, verificou-se que, no mês de março de cada ano, são enviadas circulares consignando que o *Março de Todas as Mulheres* faz parte de um compromisso com as ações afirmativas para os direitos de Meninas e Mulheres e o combate à toda forma de violência, em alusão ao Dia Internacional da Mulher. Segundo os expedientes, as ações propostas fundamentam-se na necessidade de implementação da Lei n° 5.806, de 26 de janeiro de 2017, que determina à Rede

[68] Trata-se de um plano de aula elaborado pela ONU Mulheres, conteúdo pedagógico financiado pela União Europeia e revisado pela Unesco, que está disponível em http://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-e-uniao-europeia-lancamcurriculo-e-planos-de-aul as-para-o-ensino-fundamental-sobre-igualdade-de-genero-eenfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-e-meninas/. Acesso em 11 maio 2024.

[69] Cuida-se de um caderno de atividades elaborado por diversas instituições, incluindo secretarias governamentais e universidades, que está disponível em http://www.e-clam.org/downloads/Caderno-de-Atividades-GDE2010.pdf. Acesso em 11 maio 2024

[70] Trata-se de um instituto, sem fins lucrativos, que combate os diversos tipos de violência que atingem mulheres brasileiras, que está disponível em: https://azmina.com.br/. Acesso em 11 maio 2024.

[71] A própria revista se autointitula de "*revista on line independente para garotas adolescentes*", que está disponível em: http://www.revistacapitolina.com.br/. Acesso em 11 maio 2024.

[72] O Programa busca o fortalecimento de vínculos em torno de mulheres na ciência no Brasil e com o Reino Unido nos âmbitos individual e institucional, estando disponível em https://www.britishcouncil.org.br/mulheres-na-ciencia. Acesso em 11 maio 2024.

[73] Trata-se de sugestões de filmes e atividades para abordar a História e Cultura Africana, Afro-brasileira e Indígena na sala de aula, cujo material está disponível em: http://www.ufjf.br/darandina/files/2010/12/A-di%C3%A1sporaafricana-esuas-implica%C3%A7%C3%B5es-na-figura-da-mulher-negra.pdf. Acesso em 11 maio 2024.

[74] A notícia traz os resultados de uma Pesquisa domiciliar feita entre 1995 e 2015, trazendo dados sobre trabalho, família, escolaridade e uso do tempo das mulheres brasileiras, que está disponível em https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/03/07/5-fatos-sobre-as-mulheres-no-brasil-segundo-este-estudo-do-ipea. Acesso em 19 maio 2024.

Pública de Ensino do Distrito Federal o dever de promover ações para valorização das mulheres e combate ao machismo, de acordo com as seguintes diretrizes: I - Capacitação de docentes, equipe pedagógica e demais servidores no tema; II - Instituição de normas regimentais que coíbam a prática do machismo e os atos de agressão, discriminação, humilhação, intimidação, constrangimento ou violência contra as mulheres; III - Promoção de campanhas educativas; IV - Promoção de debates e reflexões sobre o papel historicamente destinado às mulheres que estimulem sua liberdade e equidade; V - Integração com comunidade, organizações da sociedade civil e meios de comunicação. (Distrito Federal, 2017). Os memorandos também fazem referência à Lei de 10 de julho de 2019, que instituiu a Semana Maria da Penha na Escola (Distrito Federal, 2019) e a Lei nº 6.367 de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a inclusão do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal do currículo nas escolas públicas (Distrito Federal, 2019)

De um modo geral, nos memorandos enviados em alusão ao mês de março, são sugeridos os seguintes materiais/atividades: a) Caderno de Sugestões Pedagógicas *Escola que Empodera - Março de Todas as Mulheres* – já mencionada; b) Oficinas Pedagógicas de Combate à Violência Contra a Mulher: profissionais/especialistas da Parceria com o Maria da Penha vai à Escola poderiam ir às unidades educacionais ministrar oficinas; c) divulgação dos eventos do mês: seminários, rodas de conversa, palestras, oficinas etc (documentos em anexo)

Além disso, foi informado que, por meio da Portaria Conjunta nº 21, de 17 de fevereiro de 2020, foi firmada uma parceria entre a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF) e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, visando à prevenção das violências contra meninas e mulheres, contando com a cooperação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). Como resultado deste projeto, foram produzidos de 02 (dois) vídeos animados educativos da Turma da Mônica e a distribuição da publicação "Prevenção e Enfrentamento à Violência Contra Meninas e Mulheres: guia com orientações para profissionais da educação, nas unidades escolares do Distrito Federal e nas mídias sociais". No ano de 2021, em alusão ao agosto lilás, deu-se continuidade às ações de disseminação dos vídeos da Turma da Mônica - "Juntos pela Igualdade" e "Papo Reto" e do material "Prevenção e enfrentamento à violência contra meninas e mulheres

– Guia com orientações para profissionais da educação", com transmissão ao vivo em live realizada no dia 06/08/2021, das 10h30 às 12h, por meio do Canal EducaDF, no Youtube[75]. Os referidos materiais estão disponíveis no site da Secretaria de Educação[76].

Realizada essa análise geral dos expedientes enviados pela Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral (SUBIN), é necessário fazer algumas ponderações. A primeira delas é a de que, embora o material seja excelente, não representa um plano de trabalho o em si. Em sua maioria, são ofícios com sugestões de leituras, filmes, revistas e músicas que podem ser trabalhados em sala de aula, contendo ainda informações quanto à faixa etária dos alunos, possíveis didáticas de trabalho e formas de avaliação. Nenhum dos documentos configura, de modo específico, um plano de trabalho, com uma justificativa, um cronograma de atividades a serem realizadas – que pode conter, inclusive, uma quantidade de escolas a serem trabalhadas em um dado período de tempo - , os recursos financeiros a serem eventualmente gastos, os objetivos e as metas a serem alcançadas e, por fim, um processo de avaliação de resultados.

Pois bem. Registrou-se, a partir das contribuições de Maria Paula Dallari Bucci, a importância de estabelecer uma metodologia para a execução de qualquer política pública, que seja racional e abrangente, a fim de alcançar um padrão de execução com certo grau de uniformidade e que alcance todas as escolas do Distrito Federal. Nesse ponto, verificou-se que a institucionalização da referida política pública muitas vezes se confunde com a parceria “Maria da Penha vai à Escola”, que tem se voltado, em maior relevo, para a qualificação de profissionais da educação e para a elaboração de materiais, não se podendo afirmar que o alcance do seu conteúdo tem atingido, de modo efetivo, a todas as escolas públicas do Distrito Federal. Aliás, a própria Entrevistada 1 relatou que alcançar as/os professoras/es e as/os alunas/os é um grande desafio,

[75] Também referente ao ano de 2021 foi encaminhado o *Catálogo com Referências e Materiais Pedagógicos: valorização das meninas e mulheres e enfrentamento às violências 2021*, que parece estar parcialmente desatualizado, porque faz referência ao Projeto Mulheres Inspiradoras, revogado pela Portaria nº 1036 de 26/10/2022. De toda sorte, o documento faz referência às Parecerias entre a SEEDF/SSPDF/ONUMULHERES/PNUD, à Convivência Escolar Cultura e Paz (SEEDF), o Projeto Entre Elas, além do próprio MPVE. O material ainda contém informações sobre ações cotidianas que contribuem para a valorização das meninas e mulheres; mulheres que revolucionaram o Brasil, um compilado de sites que versam sobre diferentes temas que valorizam meninas e mulheres, além de recursos audiovisuais: filmes, documentários, palestras, lives, músicas, saraus etc.

[76] Observe-se que esse material não se encontra no site do MPVE, porque foi elaborado pela SEDF em parceria com a SSPDF, o PNUD e a ONU Mulheres, sendo que ele está disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/prevencao-e-enfrentamento-a-violencia-contra-meninas-e-mulheres. Acesso em: 19 maio 2024.

especialmente pelo número de profissionais que compõem uma regional e pela quantidade de estudantes que integram a rede pública de ensino do DF (psicóloga, NJM/TJDF).

A *institucionalização* da referida política pública é necessária para conferir-lhe método e garantir-lhe maior alcance. Institucionalizar um arranjo de política pública demanda a formação de um conjunto de processos juridicamente regulados – a juridificação – dentro de um plano de ação. Dentro dos documentos enviados pela Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral (SUBIN) não foi possível identificar propriamente um plano de trabalho.

Na tentativa de encontrar algum processo de juridificação de um plano de trabalho, examinou-se o plano normativo propriamente dito. Analisando as leis que versam sobre os temas, identificamos, no plano normativo primário, os diplomas legais já mencionados: a Lei Distrital nº 5.806/2017, a Lei Distrital nº 6367/2019 e a Lei Federal nº 14.164/2021. Entretanto, é cediço que um dos planos mais relevantes para a concretização de políticas públicas é detalhamento das leis no âmbito do Poder Executivo, que é quem concretiza as políticas públicas em si. Nesse particular, portanto, relevante examinar a existência de normas secundárias – portarias, resoluções, recomendações, dentre outros.

No plano secundário, em 1º de setembro de 2023 a Vice-governadora publicou o Decreto nº 44.918/2023, o qual regulamenta a Lei nº 5.806, de 26 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na Rede Pública de Ensino do DF. O artigo 3º do referido decreto estabeleceu que cada unidade escolar "poderá criar uma equipe multidisciplinar, com a participação de docentes, alunos, pais e voluntários, para a promoção de atividades didáticas, informativas, de orientação e conscientização sobre os direitos das mulheres e de combate ao machismo" (Distrito Federal, 2023).

A referida normativa é interessante, porquanto aborda sobre a multidisciplinariedade do tema do enfrentamento ao machismo, bem como suscita a comunidade escolar a participar deste processo de conscientização sobre os direitos das mulheres. Por outro lado, a criação da referida equipe, por expressa previsão legal, é uma faculdade. Diante deste quadro, a aludida regulamentação não enfrenta o desafio da adoção de iniciativas sólidas, consistentes e institucionalizadas sobre a inserção do

ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas, na medida em prevê uma instância não obrigatória de atuação.

É relevante notar que nenhum dos entrevistados mencionaram, de modo específico, como o Decreto nº 44.918/2023 seria implementado na Secretaria de Educação do Distrito Federal. É certo que a norma é recente, sendo possível que as instâncias responsáveis possam estar pensando em estratégias para a implementação do referido disposto nos próximos meses. De toda sorte, no expediente respondido pela SUBIN, não houve nenhum documento referenciando alguma iniciativa quanto à implementação do Decreto nº 44.918/2023. Em resposta ao pedido de informações nesse sentido, apenas colacionou-se a cópia do referido Decreto, sem qualquer referência às ações para a sua implementação.

Por outro lado, é importante deixar consignado que, diferente da formação da equipe multidisciplinar mencionada no Decreto nº 44.918/2023 , que é facultativa, a posição aqui defendida é de que o debate sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo - Lei Distrital nº 5.806/2017 - deve ser introduzido obrigatoriamente nas escolas, assim como as noções sobre a Lei Maria da Penha - Lei Distrital nº 6367/2019 - e a prevenção da violência doméstica contra as mulheres - Lei Federal nº 14.164/2021. É dizer: o assunto "deve" ser abordado na educação básica do DF, o que importa é definir "como" isso precisa que acontecer.

É justamente no "como" que reside o propósito desta pesquisa. Ou seja, o intento deste trabalho foi examinar a maneira como o ensino para a prevenção da violência doméstica tem se desenvolvido nas escolas públicas do Distrito Federal, especialmente a partir da parceria com o MPVE, e se existem ações institucionalizadas ou um *plano de ação*, com um conjunto de ações racionalmente direcionadas, para atingir objetivos e metas previamente definidos.

Em consulta ao sítio da Secretaria de Educação, no campo "Diretrizes e Orientações", não é possível encontrar nenhum documento de acesso público relativo aos temas valorização das mulheres, combate ao machismo, noções sobre a Lei Maria da Penha e prevenção da violência doméstica contra as mulheres. É interessante notar, por outro lado, que existem Diretrizes sobre Inclusão e atendimento a estudantes indígenas (Portaria nº 279, de 19 de setembro de 2018), Diretrizes Operacionais e Pedagógicas para a Escolarização da População em Situação de Rua (PEPOP -2023),

Orientações sobre História e cultura Afro-Brasileira e Indígena - Artigo 26 A da LDB – e sobre a Política Distrital do Idoso[77]. Todos esses temas são muitos relevantes, mas questiona-se a ausência de recomendações e diretivas justamente sobre um tema tão sensível e sobre o qual ainda pairam muitas dúvidas dentro da comunidade escolar como um todo.

Não se ignora que existem muitos profissionais comprometidos com a temática e envidando esforços no sentido da ampliação da referida política pública, inclusive esse sentimento extrai-se dos atores entrevistados. São temas muito sensíveis que encontram muita resistência dentro e fora do contexto escolar. Prestar apoio a quem se dedica a esse trabalho também é crucial. De outra banda, a pesquisa empírica evidenciou que o peso deste mister está sendo exercido por setores específicos da Secretaria de Educação, como a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação (EAPE) e a Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral (SUBIN)

Ocorre que, considerando a importância da temática e a sensibilidade dos temas, entendo que as diretrizes gerais devem ser emitidas por instâncias superiores, como o(a) próprio(a) Secretário(a) de Educação. Por exemplo, as diretrizes de inclusão dos indígenas, da escolarização da população em situação de rua, as orientações sobre história e cultura afro-brasileira e indígena e sobre a política distrital do Idoso, todas elas, constam como formuladas pelos próprios Secretários de Educação, sendo que, nos três últimos documentos, constam os nomes dos Governadores do Distrito Federal do período de publicação[78].

Voltando para a pesquisa empírica, dois entrevistados relataram sobre as dificuldades em relação a alguns gestores, seja no sentido de aderir às ações e formações, seja em relação à falta de conhecimentos de "como proceder" nos casos de questionamentos por parte de pais e familiares (E1, psicóloga, NJM/TJDFT, e E3, professor, SEDF). A Entrevistada 2 (subsecretária, EAPE/SEDF) revelou que o curso de noventa horas tem pouca adesão – assim como os temas transversais – e a Entrevistada 1 enfatizou que as ações do MPVE só entram na escola com a autorização do(a) Diretor(a) (psicóloga, NJM/TJDFT). Esse contexto revela que é necessário adentrar aos

[77] Todas essas diretrizes e recomendações podem ser acessadas pelo endereço: https://www.educacao.df.gov.br/pedagogico-diretrizes/. Acesso em 19 maio 2024.

[78] As referidas diretrizes e recomendações podem ser acessadas, na íntegra, pelo endereço: https://www.educacao.df.gov.br/pedagogico-diretrizes/. Acesso em 19 maio 2024.

níveis de gestão da Secretaria de Educação do DF, o que torna ainda mais relevante a expedição de Diretrizes exaradas pelo nível mais alto do órgão.

Não se desconhece que os temas sobre as questões de gênero podem ser inseridos no contexto escolar de diversas formas e que existe um certo grau de abertura e autonomia por parte das/dos profissionais da educação. Entretanto, em um contexto de dúvidas e incertezas que permeiam o tema, bem como diante do aumento dos casos de violência doméstica no Distrito Federal – vide capítulo 2 –, é importante estabelecer ao menos diretrizes e orientações gerais.

Um primeiro ponto que pode ser objeto de expedição de uma Diretriz é deixar registrado que **não é faculdade** das escolas tratar sobre "valorização das mulheres", "combate ao machismo", "noções sobre a Lei Maria da Penha" e "prevenção da violência doméstica contra as mulheres", porquanto existem normas expressas no sentido dessa obrigatoriedade - Lei Distrital nº 5.806/2017, Lei Distrital nº 6367/ e a Lei Federal nº 14.164/2021. Outrossim, essa mesma diretriz pode elucidar que as temáticas de gênero estão expressamente previstas no Currículo em Movimento do Distrito Federal, que inclusive é anterior a todas àquelas leis, sendo que o documento explicita que "o sexo é atribuído ao biológico, enquanto o gênero é uma construção social e histórica", reconhecendo que "o conceito de gênero também permite pensar nas diferenças sem transformá-las em desigualdades, sem que estas sejam ponto de partida para as discriminações e violências" (Distrito Federal, 2013, pp. 41-42).

A pesquisa empírica revelou que alguns integrantes da comunidade escolar acreditam que esse tema seria "complementar", sendo que existem aqueles que defendem que as questões de gênero não devem ser tratadas nas escolas, ao arrepio das expressas previsões legais e curriculares. O Entrevistado 3 declarou que, quando ministrou aulas para a formação continuada, no momento em que ele trouxe o conceito de gênero que está incluído no Currículo em Movimento, além da norma que fala sobre o combate ao machismo, já ouviu reações da espécie "como assim?", "tem essa lei?"(professor, SEDF). A Entrevistada 2 também relatou que alguns profissionais pensam que tratar sobre os referidos temas seria um "algo a mais" (subsecretária, EAPE/SEDF).

Outro ponto que seria relevante explicitar em uma orientação/recomendação é que tratar sobre esses temas não seria um comprometimento apenas de determinados profissionais – como orientadores educacionais ou professoras/es de sociologia,

filosofia, literatura, geografia, dentre outros – mas de toda a comunidade escolar. O assunto deve ser abordado de forma interdisciplinar e transversal em todas as disciplinas, sem contar que o profissional deve estar preparado para enfrentar situações nas quais ele não poderá ter uma conduta discriminatória ou reprodutora de desigualdades de gênero.

No mais, deve haver um plano de trabalho estabelecendo estratégias, objetivos e metas para execução de programas e projetos. A pesquisa empírica revelou, por exemplo, que a EAPE e GDHD estariam elaborando um "calendário" para as ações nas Regionais de Ensino com vistas a ampliar a atuação das formações do MPVE e, nesse sentido, confira-se o seguinte trecho da Entrevistada 2:

> Com o Maria da Penha, para dar um fortalecimento a ação, a gerência responsável está criando, nós estamos aguardando um calendário, onde ela vai atender, além das escolas que pedirem, ações nas regionais de ensino, porque daí nós vamos convocar o coordenadores e os professores, para que a gente possa mostrar "olha, existe esse EAPE na escola, ele trabalha desta maneira, para a construção de projetos", aí eles vão ter um calendário fixo para atender cada vez uma regional de ensino, aí a gente chega em uma amplitude maior (Subsecretária, EAPE/SEDF)

A pesquisa documental e empírica realizada não logrou êxito em obter o referido cronograma. A iniciativa de realizar um calendário de atuação perante as Regionais de Ensino é digna de enaltecimento, visto que revela uma preocupação de alcance, regularidade e institucionalização das ações. De toda forma, seria importante estabelecer um verdadeiro plano de atuação, que contemple, além do cronograma de atividades, as diretrizes do programa, os objetivos prioritários e secundários, as metas a serem alcançadas e a periodicidade de avaliação dos resultados obtidos.

Mais uma vez citando BUCCI, uma política necessita adquirir legitimidade política e social pelo tempo necessário para que os resultados visados com a ação governamental sejam percebidos pelo público externo ao governo (2013, p. 165). Nesse sentido, um Plano de Ação distrital, ao lado das Orientações/Diretrizes, é o instrumento mais eficaz para esse processo legitimatório. A propósito, a própria compreensão de "ideia-diretriz", para além de sua noção de plano de ação, possui um inequívoco caráter comunicacional, na medida em que seus alicerces teóricos, seus compromissos e suas

metas vão sendo, gradativamente, incorporados ao contexto social, passando a integrar o componente simbólico da vontade coletiva.

Para além desse Plano de Trabalho regional, é interessante fomentar que as boas práticas pedagógicas sejam inseridas no Projeto Político Pedagógico da escola. Os entrevistados da Secretaria de Educação enfatizaram que o tema não deve ser trabalhado sob o viés festivo, apenas durante os meses/datas comemorativos, pois é importante desenvolver uma ação contínua, que envolva toda a comunidade escolar (E2, subsecretária, EAPE/SEDF e E3, professor, SEDF). Vale lembrar, nesse aspecto, que a Entrevistada 1 revelou que as palestras e oficinas do MPVE, na etapa de atuação com professores e/ou estudantes, eram feitas com mais frequência nos meses de março, maio e novembro (E1, psicóloga, NJM/TJDFT).

Sobre a importância de inserção das ações no Projeto Político Pedagógico (PPP), colha-se o seguinte trecho da entrevistada 2:

> Muitas vezes esse professor que está fazendo o curso pede ao gestor para fazer o 'EAPE na escola' na escola dele. Então ele leva uma equipe inteira até, para ele fortalecer aquilo que ele vem desenvolvendo, ou o projeto que ele vem desenvolvendo na prática, e aí a escola inteira passa a se movimentar a aí a gente tem uma ação mais efetiva. [...] **E a ideia hoje da nossa formação, alinhada à duas ações, é fortalecer e tornar efetiva a temática dentro das unidades escolares, com projetos e não apenas com ações isoladas** (subsecretária, EAPE/SEDF, grifo nosso).

No sítio da Secretaria de Educação do DF, é possível consultar uma orientação que possui diversas diretivas para elaborar o PPP, desde a definição da comissão organizadora até a elaboração de um cronograma com ações e o estabelecimento de uma metodologia de elaboração coletiva. Além disso, deve ser confeccionado um Plano de Ação da Coordenação Pedagógica, que sistematiza a organização do espaço-tempo da coordenação pedagógica para o desenvolvimento e a articulação dos trabalhos e das formações continuadas[79].

[79] A pesquisa empírica revelou que o tempo da coordenação pedagógica foram utilizados para realizar palestras e oficinas do MPVE (Entrevistada 1, psicóloga, NJM/TJDFT). O material Orientação Pedagógica Projeto Político-Pedagógico e Coordenação Pedagógica pode ser encontrado no site chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/07/orientacoes_pedagogicas.pdf. Acesso em 24 abr. 2024.

Ainda segundo as referidas orientações, o plano de ação deve conter: a) objetivos: que expressam os resultados esperados pelo Projeto ou ação; c) ações: atividades/procedimentos propostos para o alcance dos objetivos; d) acompanhamento e avaliação do Projeto Político Pedagógico: pressupõem reflexão com base em dados , devendo ser explicitada a periodicidade em que ocorrerão as avaliações, bem como os procedimentos/instrumentos que serão utilizados para avaliar (fichas, questionários, encontros, assembleias, reuniões, dentre outros), lembrando que há datas para a avaliação do trabalho da escola com a comunidade, previstas em Calendário Escolar da SEEDF[80].

É certo que a inserção das temáticas de gênero não é obrigatória no Projeto Político Pedagógico de todas as unidades escolares. Sua elaboração demanda um diagnóstico prévio e uma análise das necessidades da escola (e de seu território geográfico), bem como das condições sócio-históricos e culturais da comunidade na qual está inserida, as quais serão diferentes para cada uma delas. Além disso, trata-se de um processo coletivo, que demanda a participação e o consentimento dos envolvidos.

Ocorre que muitas ações e projetos são desenvolvidos nas escolas, de forma isolada ou até com um certo grau de adesão, sem que eles sejam inseridos no PPP, mesmo quando possível a adesão dos demais sujeitos, muitas vezes sem que o tema sequer seja levado para o debate do restante da comunidade escolar. Essas práticas e ações, malgrado de incontestável alcance, podem se perder por diversos motivos – aposentadoria/transferência do profissional, desestímulo dos envolvidos. O registro no PPP garante a possibilidade de despersonalização e de institucionalização do projeto, que está documentado de maneira suficiente para servir de exemplo para outras escolas, transformando-se em um programa ou ser implementado de forma mais duradoura.

Outra observação importante é que o fato de que não estar inserido no PPP não significa que o tema não deve ser abordado pelas escolas. Nesse particular, reiteramos a posição já defendida anteriormente de que não se trata de conteúdo facultativo e complementar, mas de matéria que está expressamente prevista no Currículo em Movimento do Distrito Federal e nos diplomas legais anteriormente elencados. Cada

[80] Sobre as etapas e orientação para a elaboração de um plano de ação, consultar o site: www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/07/orientacoes_pedagogicas.pdf. Acesso em 24 abr. 2024.

profissional possui autonomia e respaldo para inserir a temática de forma transversal e multidisciplinar em seu contexto de atuação.

4.4 Da inserção do conteúdo no Programa Nacional do Livro e do Material Didático e da cobrança em avaliações/exames de admissão.

A posição aqui defendida é de que, para apropriação dos temas por parte das unidades de ensino, de forma substancial e efetiva, é necessário que os conteúdos de gênero devem estar presentes nos livros didáticos adotados pelas escolas públicas do Distrito Federal, bem como que o assunto seja objeto de avalições escolares e de exames de admissão nas universidades.

Pois bem. Os livros distribuídos pelo Ministério da Educação (MEC) são escolhidos pelas escolas, desde que inscritos no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e aprovados em avaliações pedagógicas coordenadas pelo MEC, com a participação de Comissões Técnica específicas[81]. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD – é executado no âmbito do Ministério da Educação, sendo destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa.

O Decreto nº 9.099/2017, que regulamenta o PNLD, não prevê como objetivo[82] abordar as temáticas relativas à desigualdade de gênero. Dentre as suas diretrizes, o inciso II do artigo 3º prevê tão somente "o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais" (Brasil, 2017). Veja-se que não há referência expressa à diversidade de gênero.

Diante deste contexto, seria importante a edição de um Decreto do Ministério da Educação, regulamentando o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, que estabelecesse a previsão do ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas, bem como o ensino sobre as questões de gênero. Nesse sentido, vale

[81] As informações básicas sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático encontram-se disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld. Acesso em 19 maio 2024.

[82] Segundo o artigo 2º do Decreto nº 9.099/2017, são objetivos do PNLD: "I - aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação; II - garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica; III - democratizar o acesso às fontes de informação e cultura; IV - fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes; V - apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor; e VI - apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular". Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-publicacaooriginal-153392-pe.html. Acesso em 19 maio 2024.

lembrar que, conquanto a Lei nº 5.806/2017 e a Lei nº 6367/2019 sejam normas distritais, existe a Lei Federal nº 14.164/2021 que previu o conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica. Ou seja, há diploma federal expresso autorizando o referido regramento.

Em verdade, uma das formas de institucionalizar e estruturar o ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas seria adotar livros que já contemplassem a temática. Se é certo que a maioria das/dos professoras/es seguem seus livros didáticos, essa seria uma maneira de tornar mais possível que o assunto fosse efetivamente trabalhado em maior escala nas escolas do Distrito Federal. Sobre o tema, colha-se a fala da Entrevistada 1:

> **Mas, para ter alcance, eu acho que é isso mesmo, é você ter já uma coisa que está estruturada para isso**. Só que tem algo que é para além disso, que é sala de aula, ensino mesmo, e algumas escolas fazem isso, que é isso de fazer parte do projeto político pedagógico, que é para além de uma disciplina. Estrutural mesmo na escola. **Mas para estar na sala de aula essa questão dos materiais já traria um grande avanço. Inclusive, caiu no Enem, né?** (psicóloga, NJM/TJDFT).

Mais do que ter livros que abordem as questões de gênero, também é importante ler livros escritos por mulheres. Na pesquisa empírica, os atores que integram a Secretaria de Educação apontaram sobre a importância de ler obras de autoria feminina. O entrevistado 3 concordou que os temas de gênero devem ser inseridos nos livros didáticos, sendo que o FNDE teria a prerrogativa de escolher livros que contemplem a perspectiva de gênero, tendo enfatizado que, nesse particular, há maiores avanços em relação à produção literária africana, em razão da Lei nº 10.639/2003[83] (professor, SEDF).

Na mesma esteira, a Entrevistada 2 também enfatizou a importância de ler obras escritas por mulheres, à semelhança das políticas que são adotadas em relação às africanidades, tendo relatado que a Secretaria de Educação recebe um percentual de

[83] Segundo o artigo 26-A da Lei nº 10.639/2003, "Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira. § 1º O conteúdo programático a que se refere o **caput** deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras" (Brasil, 2003).

livros que são escritos por autores negros e que política semelhante poderia ser utilizada em relação às autoras do gênero feminino, confira-se:

> Ler as mulheres. A gente tem tanta mulher na literatura. Quando a gente vai desenvolver um projeto, porque a gente não faz :"Ela lendo elas". Comprar livros didáticos, uma política de livros em que um certo percentual seja de mulheres na literatura, como a gente tem hoje das africanidades e indígenas. Hoje a gente tem um percentual de livros que precisam ser comprados de autores negros. Ok. E por que hoje eu não tenho uma outra política, vinda pelo Ministério da Educação - porque o livro vem por eles -, que fale sobre o incentivo de ler mulheres.
>
> A gente compra os livros pelo PNLD, que é um programa do MEC, que tem incentivo do MEC. Existe dentro das Secretarias um Núcleo para a compra de livros didáticos. O Professor faz a escolha dos livros na unidade escolar e tem os livros de literatura. Por que eu não posso criar uma caixa que vá para as escolas, como a gente recebeu dos negros, com literatura feminina? (Subsecretária, EAPE/SEDF).

É certo que a temática da questão de gênero ainda não ganhou corpo dentro dos livros didáticos adotados no Brasil, bem como que as políticas ainda não evoluíram no sentido e aumentar o número de obras escritas por mulheres dentro das escolas públicas do Distrito Federal. De toda sorte, é importante registrar a existência de materiais "avulsos", muitas vezes difundidos na forma de "cartilhas" ou "guias", produzidos pela Secretaria de Educação do Distrito Federal. No site da SEDF, no link *Prevenção e enfrentamento à violência contra meninas e mulheres*, é possível fazer o download do guia "*Você não está sozinha*!", que possui algumas orientações para mulheres que se encontram em um ambiente com risco de violência, entre elas, "a combinação de um código de emergência com alguma pessoa próxima e confiável e a preparação de um plano emergencial, com a identificação de pessoas e locais que possam ser procurados em caso de alerta"[84].

No mesmo sítio, também há um *Guia de prevenção e enfrentamento à violência contra meninas e mulheres*, contendo orientações para professoras/es para a construção de relações respeitosas entre meninos e meninas, homens e mulheres, por meio de ações pedagógicas que possam ressignificar os padrões de comportamento

[84] Essas orientações e muitas outras podem ser encontradas em https://www.educacao.df.gov.br/prevencao-e-enfrentamento-a-violencia-contra-meninas-e-mulheres. Acesso em: 19 maio 2024.

desde a primeira infância. Ainda no site da Secretaria de Educação, há dois vídeos (com tradução em Libras e Audiodescrição), nominados de *Turma da Mônica Jovem em Papo Reto* e *Turma da Mônica em Juntos pela Igualdade*, como recomendações para serem utilizadas em teleaulas [85].

O *Guia de prevenção e enfrentamento à violência contra meninas e mulheres* é um material relativamente conciso – possui 60 páginas, com noções gerais importantes, tais como os tipos de violência contra a mulher contidos na Lei Maria da Penha (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral), a igualdade de gênero contida na Constituição Federal, além do conceito de feminicídio, introduzido no Código Penal pela Lei nº 13.104/2015. A título de exemplo, uma das tarefas propostas é assistir aos filmes Shrek, Moana, Mulan e Valente e questionar "como esses filmes desconstroem a visão de 'princesas' e 'príncipes' e, por conseguinte, contribuem para a ressignificação os papeis sociais estabelecidos para homens e mulheres" [86]

O guia se divide em três sequências didáticas: a) Educação Infantil – até 5 anos; b) Ensino Fundamental – anos iniciais e Bloco 1 dos anos finais e c) Ensino Médio – anos finais (2º Bloco) e Educação de Jovens e Adultos. Neste último bloco, são abordados temas interessantes como: "A vida em uma caixa"; "Igualdade em casa"; "Sobre príncipes e princesas"; "Não é Não"; "O silêncio dos homens" (Distrito Federal, pp. 24-29). Demais disso, o material fala sobre a multidisciplinariedade do tema e busca contextualizar a questão de gênero no âmbito de diferentes campos científicos: Matemática, História, Geografia, Língua Portuguesa, Ciência da Natureza, Educação Física, Educação Estrangeira e Artes. Nas referidas disciplinas, há orientações de vídeos, filmes e entrevistas (Distrito Federal, pp. 39-43).

O material é muito interessante e representa uma boa iniciativa, apesar de não conter uma abordagem completa sobre os temas – certamente um guia de 60 (sessenta) páginas sequer tem a pretensão de esgotar o assunto. De todo modo, a existência do

[85] Tanto o Guia de prevenção e enfrentamento à violência contra meninas e mulheres quanto os dois vídeos da Turma da Mônica, Jovem em Papo Reto e Juntos pela Igualdade, podem ser encontrados em https://www.educacao.df.gov.br/prevencao-e-enfrentamento-a-violencia-contra-meninas-e-mulheres. Acesso em: 19 abr. 2024.

[86] Trata-se de um material que, além de mencionar os diplomas legais, também apresenta orientações sobre como trabalhar o tema no contexto escolar, a fim de evitar o tensionamento entre meninos e meninas, bem como com a finalidade de promover a igualdade de gênero, inclusive na forma de perguntas reflexivas. Disponível em https://www.educacao.df.gov.br/prevencao-e-enfrentamento-a-violencia-contra-meninas-e-mulheres. Acesso em: 19 abr. 2024.

guia não afasta a necessidade de elaboração de outros materiais, com uma abordagem mais abrangente e, quiçá, específica para cada disciplina do currículo regular.

De mais a mais, um ponto de reflexão, mais uma vez, é o verdadeiro alcance do material – ainda que didático e conciso – no cotidiano dos estabelecimentos de ensino. Em que medida o material encontra-se difundido entre professoras/es e alunas/os? No exaustivo dia a dia das escolas, no qual é corriqueiro seguir as páginas do livro didático, é comum que as/os profissionais trabalhem com materiais avulsos?

Outra análise para a apropriação do assunto nas escolas é a previsão do tema nas avaliações escolares. Ora, se o conteúdo está previsto no Currículo em Movimento do Distrito Federal, nos moldes já explicitados no início deste capítulo, é perfeitamente legítimo que a temática esteja também presente nos exames escolares, inclusive dentro de uma perspectiva transversal e interdisciplinar. Aliás, a necessidade de abordar as questões de gênero advém da cobrança desse conteúdo, inclusive, em exames de admissão em universidades.

Durante a pesquisa empírica, questionei a alguns entrevistados sobre a opinião deles acerca da redação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) do ano de 2023, na qual os alunos concorrentes deveriam dissertar sobre os "Desafios para o enfrentamento da invisibilidade do trabalho de cuidado realizado pela mulher no Brasil"[87]. O Entrevistado 3 afirmou que o fato de haver um tema desse no ENEM representa um avanço dos estudos e das perspectivas da desigualdade de gênero no âmbito da Educação Básica, mas traz questionamentos se os estudantes estavam realmente capacitados para discorrer sobre esse assunto. Confira-se o trecho da entrevista:

> Essas questões da nossa realidade, do nosso dia a dia, por isso que caiu no vestibular [...] Caiu no Enem, o que já é um resultado desse trabalho. Quando cai uma redação com o tema, a gente começa a pensar: será que eu tive essas discussões em sala de aula? O Professor de Sociologia, de Literatura, abordou isso na sala? (professor, SEDF)

[87] Os alunos deveriam redigir um texto dissertativo, de até 30 linhas, sobre o tema "Desafios para o enfrentamento da invisibilidade do trabalho de cuidado realizado pela mulher no Brasil". Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/enem/tema-da-redacao-desafios-para-o-enfrentamento-da-invisibilidade-do-trabalho-de-cuidado-realizado-pela-mulher-no-brasil. Acesso em 09 maio 2024.

Os referidos achados trazem uma reflexão, seja para a inserção dos referidos temas nos materiais didáticos, a fim de garantir ao menos um aparato teórico para os alunos que porventura sejam futuramente cobrados sobre o assunto, seja para que a temática se insira nas provas escolares – quanto antes ser avaliado sobre o conteúdo, melhor.

Destarte, a posição aqui defendida é a de que o ensino para a prevenção da violência de gênero deve estar inserido em todo o processo pedagógico, que abrange aulas expositivas, práticas reflexivas, material didático e avaliações, tudo dentro de uma perspectiva transversal e multidisciplinar. Nas palavras da Entrevistada 2: "a leitura precisa ser contínua; a transversalidade é isso: ela é no livro que é escolhido, é na prova que é aplicada, é no texto do vestibular; isso é um processo contínuo" (Subsecretária, EAPE/SEDF).

Por derradeiro, essa abordagem não deve ser feita baseada em narrativas ideológicas[88], mas de maneira científica, porquanto baseada em muitos estudos epistemológicos (teorias exemplificadas no Capítulo 2), alicerçada em um amplo arcabouço normativo (amplamente explicitado neste trabalho) e cujo embasamento teórico está expressamente previso no Currículo em Movimento do Distrito Federal.

[88] Surgiram alguns estudos sobre a utilização da nomenclatura "Ideologia de Gênero" para imbuir, de modo artificial, um aparente grau de cientificidade às posições conservadoras, muitas delas de cunho religioso. Sobre o tema Lionco, 2018.

CONCLUSÕES FINAIS

Esse trabalho teve como marcos normativos a Lei Distrital nº 5.806/2017, a Lei Distrital nº 6367/2019 (Distrito Federal; 2017 e 2019) e a Lei Federal nº 14.164/2021 (Brasil, 2021), que dispõem, respectivamente, sobre: a) a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública; b) noções acerca da Lei Maria da Penha devem ser ministradas nas escolas; c) a inclusão do ensino para a prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres na Educação Básica. Sobre o tema, consignou-se, de início, o posicionamento de que nenhuma abordagem séria sobre políticas de enfrentamento à violência contra mulher deve ser feita sem considerar a perspectiva de gênero, no sentido de reconhecer a vulnerabilidade social e histórica das mulheres e a existência do machismo estrutural na sociedade.

No primeiro capítulo, foram apresentados alguns conceitos iniciais sobre a Teoria da Análise das Políticas Públicas (*Policy Analysis*) e suas contribuições para o ensino com vistas à prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Uma das definições apresentadas foi de que a política pública é o ramo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações" (Agum, Riscado e Menezes, 2015, p. 16).

Em seguida, ainda no âmbito das políticas públicas, apresentou-se as distinções entre *politics, polity* e *policy* e a aplicabilidade ao tema desta pesquisa. Nesse particular, asseverou-se que o ensino para a prevenção da violência doméstica contra as mulheres possui, de modo evidente, um recorte relativo à existência de conflitos entre os atores envolvidos (*politics)*, bem como depende, em certa medida, das estruturas do sistema institucional político-administrativo (*polity*), mas o enfoque principal que foi dado a este trabalho é ao conceito de política pública como ação pública (*policy*).

Com efeito, malgrado se reconheça que a política de inserção do tema de gênero nas escolas seja permeada por vieses conflitivos, o cerne desta pesquisa se voltou para configuração dos problemas técnicos atinentes ao conteúdo material das ações públicas sobre o tema, seus planos de atuação, programas e projetos. Sobre o assunto, em um primeiro momento, analisou-se o arcabouço normativo a fim de avaliar a existência - ou não - de planos, programas e projetos referentes à política pública em comento.

Registrou-se, inicialmente, a existência do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH (Brasil, 2018) e, no âmbito do Distrito Federal, do Plano Distrital de Educação – PDE (Distrito Federal, 2015). Sobre as referidas normativas, conquanto possuam a nomenclatura de "Plano", concluiu-se que não configuram documentos específicos para a implementação do ensino para a prevenção da violência doméstica nas escolas, até porque é uma regulamentação mais ampla, que prevê várias outras políticas públicas voltadas para a educação. Além disso, por serem anteriores às normativas que exigiram, de modo particular, a implementação da referida temática no currículo regular das escolas, sequer podem ser consideradas como uma iniciativa do Poder Executivo especialmente voltada para a execução da referida política pública.

Sob a ótica da Teoria da Análise das Políticas Públicas, registrou-se a importância de estabelecer uma metodologia para a execução do referido programa, que seja racional e abrangente, a fim de alcançar um padrão de execução com certo grau de uniformidade e que tenha propensão para alcançar todas as escolas do Distrito Federal. Diante deste contexto, ressaltou-se a importância da *institucionalização* da política pública atinente ao ensino para a prevenção da violência contra as mulheres.

Para Maria Paula Dallari Bucci, a institucionalização de um arranjo da política pública demanda a formação de um conjunto de processos juridicamente regulados (juridificação), que devem estabelecer ações coordenadas (organização) que se descolam do gestor (objetificação), para alcançar os atores envolvidos na sua execução, os quais devem ser orientados por um princípio referencial (ideia-diretriz). Outrossim, é necessária a elaboração de *plano de ação,* que deve prever destinações orçamentárias, bem como um conjunto de ações racionalmente direcionadas (estratégia), para atingir objetivos e metas (escalas ou escopos) previamente definidos, cujo alcance deve ser aferido por meio de indicadores de desempenho (2013, p. 155 e seguintes).

Na visão de Bucci, também é preciso voltar-se para a construção de uma *legitimação* dos programas, pois a política pública necessita adquirir uma legitimidade política e social pelo tempo necessário para que os resultados visados com a ação governamental sejam percebidos pelo público externo ao governo (2013, p. 165). A propósito, a própria compreensão de "ideia-diretriz", para além de sua noção de plano de ação, possui um inequívoco caráter comunicacional. Isso porque as ações, seus alicerces teóricos, seus compromissos e metas devem estar arraigados no contexto social que passam a integrar o componente simbólico inserido na vontade coletiva.

O segundo capítulo discorreu sobre os limites do direito penal como política pública de enfretamento aos crimes de violência contra as mulheres, mais especificamente com vistas à efetiva redução da aludida criminalidade, sendo que as digressões teóricas foram apresentadas em duas partes. A primeira delas explicitou a origem dos movimentos feministas, incluindo-se as contribuições da epistemologia e as vertentes criminológicas, suas concepções teóricas principais e suas influências para a formação de um novo arcabouço normativo em relação às questões de gênero. É oriunda das correntes epistemológicas a adoção de uma Teoria do Conhecimento a partir de uma perspectiva de gênero (construção social), que se distingue de uma abordagem sobre a diferença entre sexo (aspecto biológico), recusando qualquer explicação pautada no determinismo biológico, que pudesse reforçar a desigualdade social entre homens e mulheres. A referida distinção conceitual, inclusive, está contida no Currículo em Movimento do Distrito Federal (2013, pp. 41-42).

Foi possível identificar, como denominador comum das epistemologias feministas, o escopo de recusar o modelo androcêntrico da ciência e de construir um modelo alternativo, que desvele o simbolismo de gênero, introduzindo, no conhecimento científico, o ponto de vista da luta emancipatória das mulheres (Baratta, 1999, p. 21). Também foram destacadas as contribuições da Epistemologia Pós-Moderna para o estudo da violência de gênero e suas interseccionalidades com fatores como raça, etnia, classe – e outras vulnerabilidades, como as mulheres com deficiência, em situação de rua, do campo, refugiadas e população LBTq+.

Em relação aos movimentos sociais, discorreu-se sobre as três ondas feministas, cujas reivindicações impulsionaram o surgimento de diplomas internacionais e influenciaram a produção normativa interna brasileira. Destacam-se como decorrentes da segunda geração a criação das Delegacias Especializadas – DEAMs, a partir de 1985, e a promulgação da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006). Por conseguinte, como consectários da segunda onda feminista, discorreu-se sobre a ampliação do arcabouço normativo relativo aos direitos das mulheres, que ocasionou uma expansão do Direito Penal aplicável ao tema, seja no contexto de proibir a aplicação de benefícios processuais penais (transação penal, suspensão do processo, substituição por penas restritivas de direitos, vedação da aplicação das penas de multa e de cestas básicas), seja no sentido de aumentar as penas dos crimes já existentes (feminicídio e lesão

corporal), seja em relação à criação de novos tipos penais (registro não autorizado da intimidade sexual, descumprimento de medida protetiva, *stalking*, violência psicológica).

No campo criminológico, discorreu-se sobre entendimentos contrários à essa expansão punitiva, mas defendeu-se a posição adotada por Soraia Mendes, para quem o direito penal mínimo não retira do Estado a obrigação de empenhar-se na busca de soluções relativas a situações de violência que necessitam de respostas justas e adequadas. Mendes entende que os crimes contra as mulheres – em especial os mais graves, como o feminicídio – inserem-se no núcleo duro de direitos fundamentais que deve ser objeto do direito punitivo.

De outra banda, reconheceu-se, no presente trabalho, que Maria Lucia Karam e Vera Regina de Andrade trouxeram reflexões teóricas importantes no que tange à utilização do Direito Penal com o pretexto de solucionar problemas sociais mais complexos, que não incumbem ao sistema criminal. A imposição de reações punitivas, apesar de trazer a sensação de alívio aparente, torna invisíveis as fontes geradoras da criminalidade de gênero e tem afastado a busca de soluções mais eficazes.

Reconheceu-se que o Direito Penal¸ *de per si*, não é suficiente para o enfrentamento das diversas formas de violência contra as mulheres, sendo necessário aprofundar os estudos teóricos sobre prevenção da criminalidade, discussão que vem sendo retomada por setores da Criminologia Contemporânea. Nesse diapasão, foi apresentada as abordagens de Brantingham e Faust, que fizeram a distinção entre prevenção primária, secundária e terciária (1976).

No que concerne a essa classificação, Tiago Pierobom define a prevenção primária como as atividades destinadas à população como um todo, tendo como foco as causas primárias da violência doméstica (2017, p. 97). De acordo com o mesmo autor, as medidas de prevenção secundária seriam as intervenções precoces, que alcançam indivíduos em situação de risco de sofrerem ou praticarem a violência doméstica, sendo que a prevenção terciária acontece naqueles casos em que já houve a prática de um ato de violência doméstica, de forma que o apoio à vítima e a responsabilização do agressor tem por finalidade evitar a reiteração da violência (Pierobom, 2017, p. 97).

Distinta é a proposta de Tonry e Farrington (1995), que difere entre prevenção situacional, criminal, comunitária e como desenvolvimento social. A prevenção situacional inclui práticas para reduzir as oportunidades para o crime, como a instalação

de fechaduras e alarmes, o aumento da vigilância e a construção de barreiras. A prevenção pela justiça criminal é aquela mais conhecida, que está relacionada ao sistema de justiça criminal - polícia, tribunais e prisões. A prevenção comunitária abrangeria iniciativas como o fortalecimento de comunidades locais e os seus laços, de modo que seus integrantes se tornem menos propensos a praticar crimes (Tonry e Farrington, 1995),

O ensino para a prevenção da violência de gênero está inserido na última categoria, qual seja: a prevenção pelo Desenvolvimento Social. No que se refere à tipologia proposta por Brantingham e Faust (1976), o ensino sobre as questões de gênero nas escolas se enquadra como medida de prevenção primária. Seja em uma ou em outra classificação, a posição aqui defendida é que a educação deve se apresentar como política pública complementar ao direito penal, a fim de afastar a invisibilidade do machismo estrutural e sistêmico que está por trás da prática reiterada de crimes contra as mulheres em nossa sociedade.

Por derradeiro, reafirmando o imperativo da complementação do Direito Penal por meio de políticas públicas de prevenção primária, foram apresentados os dados estatísticos relativos aos delitos de violência contra a mulher no Distrito Federal, os quais evidenciam que não houve uma grande redução dos crimes de violência doméstica e nem dos feminicídios, mesmo após as diversas medidas legislativas de recrudescimento penal dos últimos anos.

O terceiro e último capítulo teve por objetivo apresentar um desenho do arranjo institucional da política pública atinente ao ensino para a prevenção da violência contra as mulheres nas escolas públicas do Distrito Federal, a partir da experiência do Maria da Penha vai à Escola. É nesse capítulo que foram apresentados os resultados da pesquisa documental e empírica acerca dos desenhos político-pedagógicos que estão sendo utilizados para o ensino sobre as questões de gênero na Educação Básica do DF.

No que se refere à pesquisa documental, registou-se que o conteúdo de gênero está expressamente previsto no Currículo em Movimento do Distrito Federal, desde o ano de 2013, alguns anos antes da Lei Distrital nº 5.806/2017, que dispõe sobre a valorização das mulheres e o combate ao machismo na rede pública de ensino, da Lei nº 6.367/2019, que dispõe sobre a inclusão do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha como conteúdo transversal (Distrito Federal; 2017 e 2019), e da Lei Federal nº

14.164/2021, que instituiu o ensino para a prevenção da violência contra a mulher na Educação Básica (Brasil, 2021). O Currículo abordou expressamente a questão de gênero, seus contornos históricos, culturais e ideológicos, bem como a diferença entre sexo (aspecto biológico) e gênero (construção social), defendendo a desconstrução das hierarquias historicamente constituídas entre os gêneros masculino e feminino (Distrito Federal, 2013, pp. 41-42).

Tanto o currículo em movimento quanto os resultados apontados pela pesquisa empírica revelaram que as questões de gênero devem ser tratadas em sala de aula de forma transversal e multidisciplinar. Isso significa que a temática de gênero deve ser desenvolvida considerando a realidade dos alunos e da comunidade como um todo. Demais disso, a abordagem do tema não deve ser feita apenas por professores das ciências humanas – sociologia, filosofia, dentre outras – mas todos os professores em uma abordagem interdisciplinar, até porque o letramento de gênero é necessário por parte de todos que integram a comunidade escolar.

No que tange aos contornos mínimos dos arranjos institucionais do MPVE, foram encontradas cinco formas de atuação. A primeira delas é a produção de materiais públicos e gratuitos, que podem ser acessados no link https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/eixo-comunitario/maria-da-penha-vai-a-escola. A segunda delas é o fomento das boas práticas pedagógicas, que estão inseridas nas ações da *Semana da Paz em Casa,* realizada em novembro - o MPVE já realizou 4(quatro) edições do Congresso Maria da Penha vai à Escola.

O terceiro modo é a atuação direta do MPVE nas escolas, por meio da realização de palestras, oficinas e minicursos, de até 9 horas, sobre os temas: Gênero e Violência contra a mulher; Lei Maria da Penha; Notificação e encaminhamento das situações identificadas pelas/pelos profissionais da escola. Para estudantes e familiares, podem ser realizadas rodas de conversa, exposições de teatro, concursos de produções autorais e demais atividades pedagógicas propostas pela escola. Segundo informações do sítio do Maria da Penha vai à Escola, para solicitar as ações é necessário enviar um email para njm.df@tjdft.jus.br, especificando o motivo da demanda, o tema, as atividades, o público-alvo e os horários de interesse.

A quarta maneira de atuar é perante as Regionais de Ensino, cuja pesquisa empírica revelou-se acontecer em quatro etapas, tendo por base o público-alvo, a saber: a) Orientadoras/es Educacionais; b) Gestoras/es; c) Professoras/es e Profissionais da Educação e d) Alunas/os. Segundo a Entrevistada 1, é um grande desafio do MPVE alcançar especialmente as duas últimas etapas (professores e alunos), sendo que ela apontou diversas razões para tanto, como a dificuldade de adesão por parte dos gestores, além de outras questões operacionais, tendo em vista que cada Regional de Ensino pode ter mais de quinhentos professores e um número muito maior de alunos (psicóloga, NJM/TJDFT).

A quinta forma de incidência do MPVE é cooperando com a formação das/dos profissionais da educação juntamente com a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação (EAPE). Na atualidade, a EAPE promove dois cursos semestrais de 90h com os seguintes títulos: a) Maria da Penha vai à Escola: Violência contra as Mulheres (que em março de 2024 lançou a sua 16ª edição) e b) Abordagem técnica nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes (9ª edição no mês de março de 2024), sendo que as inscrições foram realizadas pelo link https://eadeape.se.df.gov.br/, com cadastro prévio. Em paralelo às formações semestrais de noventa horas, tem o "EAPE vai à Escola", que pode acontecer de duas formas: a) Oficinas Pedagógicas: são três encontros que totalizam 30h (trinta horas), os quais costumam acontecer no horário da Coordenação; b) Palestra única de até 3 (três) horas.

Posteriormente, examinou-se os desafios para a institucionalização do arranjo da política e, nesse particular, a pesquisa empírica apontou dois grandes aspectos: a ausência de conhecimentos por uma parcela significativa da comunidade escolar e a necessidade de maior adesão por parte das diferentes instâncias diretivas. No que tange à falta de qualificação, os cursos de formação de noventa horas e o programa EAPE vai à Escola são os maiores aliados, mas uma maior abrangência das referidas ações encontra óbice na ausência de adesão obrigatória. Isso porque, nos termos do artigo 33 da Portaria nº 259, de 15 de outubro de 2013[89], os cursos servem apenas para o

[89] Art. 33. Para fins do disposto na alínea "b" do inciso II do artigo 15 da Lei nº 5.105/2013, os cursos na área de atuação do servidor devem perfazer um total de 180 (cento e oitenta) horas, sendo que pelo menos um curso deverá ter carga horária mínima de 120 (cento e vinte) horas.
§1º Para completar as 180 (cento e oitenta) horas previstas no caput, o servidor poderá utilizar certificados de cursos, congressos, conferências e seminários (Disponível em:

cômputo das 180 (cento e oitenta) horas necessárias para a “Progressão por Formação Continuada” do professor, de modo que o educador pode escolher outras qualificações para compor a quantidade de horas.

No que se refere ao envolvimento dos gestores e da comunidade escolar, as entrevistas revelaram que muitos profissionais da educação não têm conhecimento sobre o papel de cada um deles dentro deste processo. Nesse ponto, reiteram-se as impressões da entrevistada 2, a qual relatou que, antes das formações da EAPE, muitas vezes os professores estavam perdidos, sem o conhecimento da legislação que os ampara, sem noção sobre um protocolo de ‘o que fazer’ e ‘quais são os atores’ desse processo; qual é o papel do professor, qual é o papel do orientador escolar e qual o papel da gestão (E2, subsecretária, EAPE/SEDF).

Não se desconhece que existem muitos profissionais comprometidos com a temática e envidando esforços no sentido da ampliação da referida política pública, inclusive esse sentimento extraiu-se da pesquisa empírica. Por outro lado, a percepção que se obteve é a de que o peso deste trabalho está sendo exercido por setores específicos, como a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação (EAPE) e a Subsecretaria de Educação Inclusiva e Integral (SUBIN). Nesse sentido, apresentei o entendimento de que, em razão da importância da temática e da sensibilidade dos temas, as diretrizes gerais/recomendações deveriam ser emitidas por instâncias superiores, como o (a) próprio(a) Secretário(a) de Educação. Dessa maneira, partindo da hierarquia máxima do órgão, poderia haver uma adesão maior dos diferentes gestores e até da comunidade como um todo.

Demais disso, recomendou-se, à luz da teoria da *Policy Analysis,* o estabelecimento de Plano Regional de trabalho, contemplando por exemplo uma justificativa, um cronograma de atividades a serem realizadas – com a quantidade de escolas a serem trabalhadas em um dado período de tempo - , os recursos financeiros a serem porventura dispendidos, os objetivos e as metas a serem alcançadas e, por fim, um simples processo de avaliação de resultados.

---

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75249/Portaria_259_15_10_2013.html#:~:text=POR%20FORMA%C3%87%C3%83O%20CONTINUADA-,Art.,(cento%20e%20vinte)%20horas. Acesso em 23 abr. 2024)
§ 2º Serão aceitos para os fins de concessão da progressão por formação continuada os cursos realizados pelo servidor na sua área de atuação ou correlatas, concluídos nos últimos cinco anos anteriores à sua admissão.

Paralelamente, sugeriu-se a inserção da política, sempre que possível, no Projeto Político Pedagógico da escola. Isso porque os entrevistados da Secretaria de Educação enfatizaram que o tema não deve ser trabalhado sob o viés festivo - apenas durante os meses/datas comemorativos - , pois é importante desenvolver uma ação contínua, que envolva toda a comunidade escolar. Ademais, muitas ações são desenvolvidas nas escolas, de forma isolada, mesmo quando possível a adesão dos demais sujeitos. Essas práticas podem se perder por diversos motivos – mudança do professor da escola, aposentadoria, desestímulo dos envolvidos –, sendo que o registro no PPP garante a possibilidade de despersonalização e de institucionalização do projeto, que está documentado de maneira suficiente, inclusive, para servir de exemplo para outras escolas.

De qualquer sorte, enfatizou-se que o fato de não estar inserido no PPP não significa que o tema não deve ser abordado pela escola. Nesse particular, reitero a posição, já defendida, de que não se trata de conteúdo facultativo e complementar, mas de matéria que está expressamente prevista no Currículo em Movimento do Distrito Federal e nos diplomas legais anteriormente elencados. Cada profissional possui autonomia e respaldo para inserir a temática de forma transversal e multidisciplinar em seu contexto de atuação.

Outrossim, consignou-se que é preciso reconhecer a importância do MPVE, que atualmente representa uma política pública central no enfretamento à violência contra a mulher nas escolas, mas a existência da parceria por si só não significa que o conteúdo esteja alcançando, de modo efetivo e generalizado, as escolas públicas do Distrito Federal. É necessário que a comunidade escolar assuma o dever de apropriar a política pública, dentro de um compromisso que é da educação, e não do sistema de justiça. É imperioso que as/os profissionais da educação se sintam pertencentes à temática, trilhando caminhos próprios e frutíferos, inclusive com a adoção de programas e projetos complementares e/ou paralelos ao MPVE.

Por fim, sugeriu-se a inserção das questões de gênero – bem como o debate sobre a valorização das mulheres e o enfretamento ao machismo, as noções sobre a Lei Maria da Penha e a prevenção da violência doméstica contra as mulheres – no Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Se é certo que a maioria das/dos professoras/es seguem seus livros didáticos, essa seria uma maneira de tornar mais possível que o assunto fosse efetivamente trabalhado em maior escala nas escolas do

Distrito Federal. Além disso, recomendou-se a cobrança dos referidos temas em avaliações escolares, até porque o conteúdo integra o Currículo em Movimento do Distrito Federal e, inclusive, já houve cobrança do assunto na redação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Outrossim, é crucial que a abordagem sobre as questões de gênero não seja permeada por narrativas ideológicas[90], muitas vezes enviesadas e sem alicerces teóricos, mas trabalhada em sala de aula maneira científica, na medida em que baseada em muitos estudos epistemológicos (vide Capítulo 2), alicerçada em um amplo arcabouço normativo (diplomas internacionais, leis federais e estaduais anteriormente elencadas) e cujo embasamento teórico está claramente previsto no Currículo em Movimento do DF (Capítulo 3).

A expectativa com a adoção dessas medidas é de que os estudantes – e toda a comunidade escolar - sejam estimulados à reflexão pessoal como sujeitos, e não como objetos oriundos de construções sociais preconceituosas e historicamente engendradas, a fim de que os estereótipos de gênero não sejam replicados pelos alunos no contexto familiar ou em outras esferas sociais. É necessário construir um ambiente propício para que as futuras gerações desenvolvam "melhores capacidades do que tiveram seus pais, de forma geral, em lidar com os relacionamentos e resolver seus conflitos internos, com maiores oportunidades para seu futuro e com noções mais adequadas sobre como os homens e as mulheres podem se relacionar" (OMS, 2002, p. 113).

O Currículo e Movimento da Secretaria de Educação reconhece que as/os professoras/es são agentes públicos de grande importância para promover a restauração de direitos dos milhares de cidadãos brasilienses. Por outro lado, diante de um quadro de risco e ou vulnerabilidade vivenciado e "sem encontrarem o devido respaldo nas instituições, reforçam discriminações, exclusões e sofrimentos em seus espaços de atuação, reproduzindo um círculo vicioso de sofrimentos em ressonância" (Distrito Federal, 2013, p.53).

> A Escola, em seu privilegiado espaço de promoção do Estado Democrático de Direito, não pode exercer uma prática negativa em relação ao que defende e, assim, colocar em xeque seu papel transformador da realidade, pois conforme

[90] Surgiram alguns estudos sobre a utilização da nomenclatura "Ideologia de Gênero" para imbuir, de modo artificial, um aparente grau de cientificidade às posições conservadoras, muitas delas de cunho religioso. Sobre o tema ver Tatiana Lionco (LIONCO, 2018).

> vem sendo amplamente discutido em inúmeras convenções nacionais e internacionais, a educação é um direito fundamental que contribui para a conquista de todos os demais direitos humanos (Distrito Federal, 2013, p.53)

Paulo Freire, na obra “A pedagogia do Oprimido” (1987, p. 121-180), pondera que a violência praticada pelos “opressores” faz com que eles e os “oprimidos” fiquem desumanizados. Em algum momento, as pessoas oprimidas são compelidas a questionar os que as oprime, sendo que esse enfrentamento não tem apenas o condão de recuperar a humanidade dos oprimidos, mas também de resgatar a humanidade dos opressores. O grande desafio humanístico, portanto, é libertar homens e mulheres. Nesse sentido, PEREIRA pondera que a “libertação só vai chegar pela práxis, pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar pelos direitos de todas as pessoas”, configurando-se como “um ato de amor com o qual o desamor será contido na violência dos opressores” (2021, p. 30).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política.** Vol. 3, nº 02, 2015, pp. 12 – 42.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A soberania patriarcal. O sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, 2004.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas (Online)**, 06 fevereiro 2017. Disponível em: http://journals.openedition.org/spp/2662. Acesso em 12 set. 2023.

AVILA, Thiago André Pierobom de. **Políticas públicas de prevenção primária à violência contra a mulher**: lições de experiencia australiana. Niterói: gênero, 2017.

BANDEIRA, L.; ALMEIDA, T.M.C de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do CEAM**, Brasília (DF), v. 2, nº 1, pp. 35-46, 2013. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075. Acesso em 10 abr. 2024.

BEAUVOIR, Simone de. **Le Deuxième Sexe. II. L'experience vécue.** Paris: Gallimard, 1949.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 12, n. 3, pp. 631-667, set./dez, 2021.

BRANTINGHAM, P.; FAUST, F.L. A conceptual model of crime prevention. **Crime and Delinquency**, vol. 22, nº 3, 1976, pp. 284-295. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1177/001112877602200302. Acesso em 19 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Panorama da População de Brasília.** 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasilia/panorama. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humano **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH).** Disponível em**:** https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos/DIAGRMAOPNEDH.pdf. Acesso em 28 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico**.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.) **Criminologia e feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

CAMPOS, Carmen Hein de. **O discurso feminista criminalizante no Brasil:** limites e possibilidades. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianopolis, 1998.

CAPLAN, G. **Principles of preventive psychiatry**. New York: Basic Books, 1964.

CARONE, Renata Rodrigues. **A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal**: Caso da Lei Maria da Penha. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/Qc3SyHMX7tycGfYqVdr3hdp/. Acesso em 18 set. 2023.

CARONE, Renata Rodrigues. **A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal**: Caso da Lei Maria da Penha. Scielo Brasil, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-181216/105. Acesso em 12 out. 2023.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas, 2007.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (CGDF). **Portal da Transparência do Distrito Federal.** Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br. Acesso em 28 ago. 2023.

CUNHA, M. B.; PERES, O. M. R.; GIORDAN, M.; BERTOLDO, R. R.; MARQUES, G. Q.; DUNCKE, A. C. As mulheres na ciência: o interesse das estudantes brasileiras pela carreira científica. **Educ. quim.**, v. 25, nº 4, pp. 407–417, 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.367, de 28 de Agosto de 2019**. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/92afff678c9346e5912c8cd8fb6005a3/Lei_6367_28_08_2019.html. Acesso em 01 set. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Calendário Escolar**. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/calendario-escolar-2022. Acesso em: 22 ago. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Crimes de violência doméstica no Distrito Federal**. Disponível em: http://www.ssp.df.gov.br/violencia-contra-a-mulher/. Acesso em 29 ago. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Currículo em movimento.** Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/pedagogico-curriculo-em-movimento/. Acesso em 10 jun. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.325, de 10 de julho de 2019**. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ca464948e9694f7998534ddeca96e5ed/Lei_6325_10_07_2019.html. Acesso em 01 set. 2023.

DISTRITO FEDERAL**. Plano Distrital de Educação - Lei nº 5.499/2015**. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/wpconteudo/uploads/2018/01/pde_site_versao_completa.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Portarias.** Disponível em: /https://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2022/06/CEDF_Regimento_2022_9jul2022.pdf. Acesso em 22 ago. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Transparência**. Disponível em: https://www.educacao.df.gov.br/calendario-escolar-2022. Acesso em: 22 ago. 2023.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1984

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs. N.J.: Pretice-Hall, 1984.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocio. F. Cuestones conceptuales básicas en evaluación de programas. *In*: BALLESTEROS, R. F. et.al. **Evaluación de programas:** una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Espanha:Rocio Fernández Ballesteros, 1996.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocio. F. El ciclo de intervención social y evaluación. *In*: BALLESTEROS, R. F. et.al. **Evaluación de programas:** una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Espanha: Rocio Fernández-Ballesteros, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 1987.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.17, nº 15, 2000.

GALVÃO, Patrícia (como Mara Lobo). **Parque industrial**: um romance proletário. Alternativa, 1981 (edição fac-similar da 1ª edição de 1933).

GODOY, Arilda. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35. n 2. mar/abr, 1995ª, pp. 57-63.

GOUGES, Olympe de. **Declaração dos direitos da mulher e da cidadã**. Tradução Cristian Brayner. Coleção vozes femininas. Brasília : Edições Câmara dos Deputados, 2021.

GUERRERO, Omar. **Las politicas públicas antes de las ciencias políticas**. Gestión y Política Pública, vol. VI, nº 2, 2º semestre de 1997. Disponível em: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/num_anteriores/Vol.VI_No.II_2dosem/GO_Vol.6_No.II_2sem.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

HARDING, Sandra. A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. v. 1, nº 1, Florianópolis: **Revista Estudos Feministas**, 1993.

HARDING, Sandra. **Ciência y feminismo**. Madrid: Ediciones Morata, 1996.

HARDING, Sandra. **The science question in feminism**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

HARDING, Sandra. **Whose Science? Whose Knowledge?** Milton Keynes: Open University Press, 1991.

HAURIOU, Maurice. **Teoria da Instituição e da Fundação**. Trad. Jose Ignacio Coelho Mendes Neto Livraria da Travessa, 2009

KARAM, Maria Lúcia. **A esquerda punitiva**. Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade. Ano 1, Volume 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ICC, 1996, pp. 79-92.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Boston: Longman, 2011.

KOLLER, Silvia Helena; NARVAZ, Martha Giudice. Famílias e patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa. **Psicologia & Sociedade**, 18 (1): 49-55. jan./abr. 2006.

LASSWELL, Harold D. **The Analysis of Political Behavior. An Empirical Approach**. Londres, 1948.

LASWELL, Harold D. **Politics**: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, C. E. The Science of Mudding Though. **Public Administration Review**. 1959. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf. Acesso em 19 maio 2024.

LIONCO, Tatiana et al. Ideologia de gênero: estratégia argumentativa que forja cientificidade para o fundamentalismo religioso. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo, v. 18, nº 43, pp. 599-621, dez. 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2018000300011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19 maio 2024.

MACEDO. José Antônio Fernandes de. **Feminicídio**: mapeamento, prevenção e tecnologia. São Paulo: Paco Editorial, 2023.

MACHADO, Lia Zanotta. **Perspectivas em confronto**: Relações de Gênero ou Patriarcado Contemporâneo? Série Antropologia, 284. Brasília, 2000.

MARQUES, Carlos Eduardo. FARIA, Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista** : novos paradigmas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOLINA, Antonio Garcia-Pablos de. **Tratado de criminología**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOLINA, Antonio Garcia-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução e seus fundamentos teóricos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2002.

MULLER, Pierre. **A análise das políticas públicas**. Pierre Muller, Yves Surel. Traduzido por Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002

NIREMBERG, O. Et al. **Programación y evaluación de poryectos socials**: aportes para la racionalidad y la transparencia. Argentina: Paidós, 2003.

OLIVEIRA, Vanessa. As fases do processo de políticas públicas. *In*: MARCHETTI, Vitor (org). **Políticas Públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP, 2013.

OLSEN, Frances. Feminism and Critical Legal Theory: An American Perspective. **International Journal of the Sociology of Law**, 18 ed., 1990, pp. 199-215.

OMS. Relatório **Mundial de Violência e Saúde**. Genebra: OMS, 2002.

OUR WATCH. **Change the story**: a shared framework for the primary prevention of violence against women in Australia (2nd ed). Melbourne: Our Watch, 2021.

PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. v.24, nº 1. São Paulo: **Revista História**, 2005, pp. 77-98.

PEREIRA, Jaíne Araújo. **Quem o direito protege?** Uma análise interseccional sobre a tipificação de casos de feminicídios no Estado da Paraíba. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Paraíba (UFP). João Pessoa, p. 135, 2021.

RUI, Betina Galves. **Políticas Públicas transversais de prevenção à violência de gênero na rede pública de ensino:** uma análise do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Direito). Linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2019.

SANTOS, June Cirino. Encarceradas: **A mulher em face do poder punitivo do estado**. Dissertação (Mestrado em Direito). Curitiba: UFP, 2014. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37700/75.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 16 mar. 3023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENTO-SÉ, João Trajano. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política [online].** núm. 83, 2011, pp. 9-40.

SILVA, Tiago Dias. Combate à Violência Doméstica e Familiar contra Mulher: dificuldades e normatividades. Org. José Antonio Fernandes de Macêdo. *In:* MACÊDO, José Antonio Fernandes de, QUEZADO, Sílvia Rebeca Sabóia, SILVA, Tiago Dias da. **Feminicídio**: mapeamento, prevenção e tecnologia. Jundiaí: Paco Editorial, 2023, pp. 129-246

SIQUEIRA, Camila Karla Barbosa. **As três ondas do movimento feminista e suas repercussões no direito brasileiro.** XXIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianopólis: Conpedi, 2015.

SMART, Carol. La mujer del discurso jurídico. *In*: LARRAURI, Elena. **Mujeres, Derecho penal e criminologia**. Madri: Siglo Veintiuno, 1994, pp. 167-189.

SMAUS, Gerlinda. **Das Strafrecht un die Frauenkriminalist**. Kriminologisches Journal, 1990, p. 266-283.

TONRY, Michael; FARRINGTON, David. **Strategic approaches to crime prevention**. University of Chicago Press, 1995. Disponível em: https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/483. Acesso em 19 maio 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Criminologia e política criminal**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.